

苫小牧市における自主防災組織の現状

The Present Condition of Community Organizations for Disaster Prevention in Tomakomai City

苫小牧工業高等専門学校専攻科 環境システム工学専攻 ○学生員 大東輝彦(Ohigashi Teruhiko)
苫小牧工業高等専門学校 環境都市工学科 正会員 八田茂実(Hatta Shigemi)
苫小牧工業高等専門学校 環境都市工学科 正会員 栗山昌樹(kuriyama Hideki)

1. はじめに

2011 年 3 月 11 日 14 時 46 分に発生した太平洋三陸沖を震源とする東日本大震災は、東北を中心に関東から北海道までの東日本一帯に甚大な被害をもたらした。このような大規模な災害が発生し、その被害が広域かつ甚大になった場合、国や道、市の対応だけでは限界があり、早期に実行性のある対策をとることが難しい。東日本大震災では、自主防災組織が避難誘導や避難所運営を行い、確かな効果が確認できた事例も多く存在する¹⁾。近年、地域ぐるみで活動を行い、災害に対し早期的な活動のできる自主防災組織は、多くの地方自治体の防災計画にも組み込まれている。

近年の防災意識の高まりや、各自治体からの働きかけもあり、自主防災組織は年々増加しており、自主防災組織の全国の組織率は、75.8%(平成 23 年 4 月)である。しかし、自主防災組織の活動はその名の通り自主的に行われるため、行政などが活動を強制することはできない。そのため、自主防災組織は結成されたものの、実質的な活動が行われていない自主防災組織も少なくはない(例えば、読売新聞²⁾)。自主防災組織として必要な活動を行うためには、自主防災組織としての意識の向上と活動の継続性が重要であると考えられる。

西道ら³⁾は、神戸市を含む 3 都市での自主防災組織の調査を行い、神戸などの大規模な被害を経験している地域や被害の想定がなされている地域では、積極的な活動が行われているという結果を示している。また高橋⁴⁾は、長崎市の自主防災組織の調査を継続的にを行い、長崎豪雨後の時間経過とともに自主防災組織の活動が衰退する傾向を示し、住民の意識の向上と知識の普及が重要であるとしている。このように、自主防災組織の意識の向上には災害の経験や災害リスクの認知が重要であるが、それは時間の経過とともに薄れていくものでもある。しかし、防災意識の向上のきっかけとなる災害経験がない自主防災組織も多く存在する。そのような地域では、自主防災組織の活動を充実させ、それを継続していくことは難しいと考えられる。

苫小牧市はこれまでに大きな災害の経験が少ないものの自主防災組織の結成率は 78.7%(平成 24 年 4 月)と、北海道の自主防災組織結成率 48.6%(平成 23 年 4 月)に比べ高いものとなっている。本研究では、こうした特徴を有している苫小牧市を対象に自主防災組織の活動の現状について検討する。

2. 調査方法

調査は苫小牧市内の自主防災組織を対象としアンケート調査と自主防災組織に対するヒアリングを行った。

アンケート調査は、平成 24 年 7 月から 9 月の期間、苫小牧市内の自主防災組織に対して行った。表 1 にアンケートの質問カテゴリと項目数を示す。それぞれのカテゴリの具体的な質問項目は以下のである。

(1) 自主防災組織について

発足の経緯、町内会との関係、組織の形態、連絡体制、地域住民の人口、町内会行事への参加率など

(2) 普段の活動について

想定している災害の規模、行っている活動、他組織との連携、避難所の周知の有無、災害ごとの避難経路の変更、災害時要援護者の把握、防災資材の準備など

(3) 災害時の対応について

災害時の呼び掛け方法、災害時に市の期待する活動を行えるのか、東日本大震災以降に取り決めたこと

(4) 現状の問題点について

自主防災組織の運営の自己評価、避難場所の評価、災害時の市との情報伝達、不足している情報、力をいれて行っている活動

ヒアリング調査は、平成 24 年 12 月から平成 25 年 1 月の間に、活動が盛んな苫小牧市内の 4 つの自主防災組織に対して行った。調査は、アンケート調査の回答を掘り下げる形で行った。

各自主防災組織の人口や世帯数や年齢構成などは、平成 22 年度の国勢調査の結果を利用した。

表 1 アンケートの質問項目

質問カテゴリ	項目数
(1) 自主防災組織について	8
(2) 普段の活動について	8
(3) 災害時の対応について	3
(4) 現状の問題点について	6

3. 調査結果

ここでは、紙面の関係から調査結果の一部について示す。

(1) 活動の程度と内容

56の自主防災組織にアンケートの配布を行い46の自主防災組織から回答を得た。回収率は、80.4%となった。

まず本研究では、各自主防災組織を活動の程度によってグループ分けを行った。アンケートでは、自主防災組織が行う活動である①避難訓練、②炊き出し訓練、③避難経路の点検・整備、④講演会や勉強会の開催、⑤避難場所や経路の周知、⑥災害時要援護者の把握、⑦消火用具の準備、⑧救出救助用具類の準備、⑨救護用具類の準備、⑩避難時の呼び掛けの方法が決まっているのか、の10項目が行われているかを調べている。これら10項目の活動の内、7項目以上の活動を行っているものをグループA、4～6項目の活動を行っているものをグループB、それ以下の活動となっているものをグループCとした。図1は、10項目のうちいくつかの活動をしているのかを示したものである。図によれば、10項目のうち0～3項目までの活動を行っているグループCは、全体の1/4程度であった。10項目全ての活動を行っていた自主防災組織は1組織のみで、中には0項目という自主防災組織も存在した。図2は、10項目の活動のうち、どの活動を行っているのかを示したものである。図を見ると、グループCは、避難訓練、炊き出し訓練、避難経路の整備、講演会や勉強会をほとんど行っていないことが分かった。またグループAでも、避難経路の点検・整備に関してはあまり行われていなかった。

苫小牧市内の自主防災組織では、避難所の周知や災害時要援護者の把握、防災倉庫の充実など一回の活動で効果が得られるものが行われやすく、訓練や勉強会など継続的な活動はあまり行われていないことが分かる。

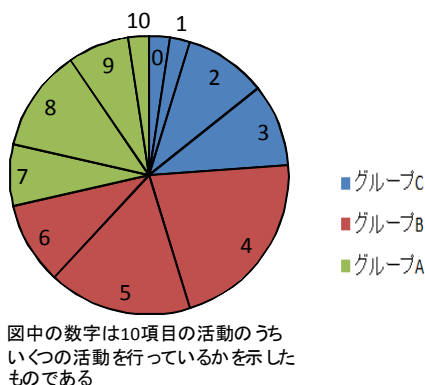


図1 自主防災組織の活動項目数とグループ化

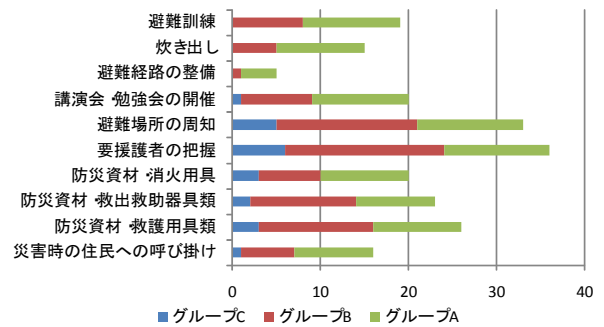


図2 自主防災組織の活動内容

(2) 地理的な分布

図3は、自主防災組織の位置と、その活動の程度を地図上に表示したものである。西地区ではグループCの割合が高く、沿岸部でもグループCが多く見られる。苫小牧市の西地区では火山被害、沿岸部では津波被害が想定されているものの、このような地域で自主防災組織の活動の程度が低くなっているのが現状である。アンケートでは、東日本大震災の発生時に自主防災組織として何か活動を行ったかを質問しているが、具体的な活動を行った自主防災組織はなかった。

一方、アンケートでは各自主防災組織が位置する地域の災害危険度に関して質問しており、ほとんどの自主防災組織が危険度を正しく認知している。このことは、自主防災組織の活動が、必ずしも災害危険度に影響されているわけではないことを示し。苫小牧市は、東地区は高齢者の割合が少なく、中心部は一人暮らしの割合が高い、西地区は一戸建ての世帯が多く高齢者の割合が多いという特徴を持つ。これらが、自主防災組織の活動に影響を与えているか見るために各自主防災組織の人口、世帯数、高齢者の割合、一人暮らしの割合、一戸建ての割合と活動程度(10項目)の関係を調べた。図4にそれらの結果を示す。図4に見られるように明確な傾向は特に見られず、これらの地域の特徴が活動に影響を与えていないことも確認できる。

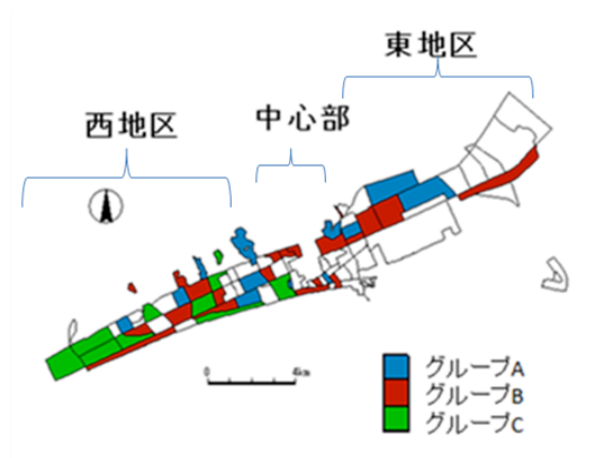


図3 自主防災組織の各グループの分布

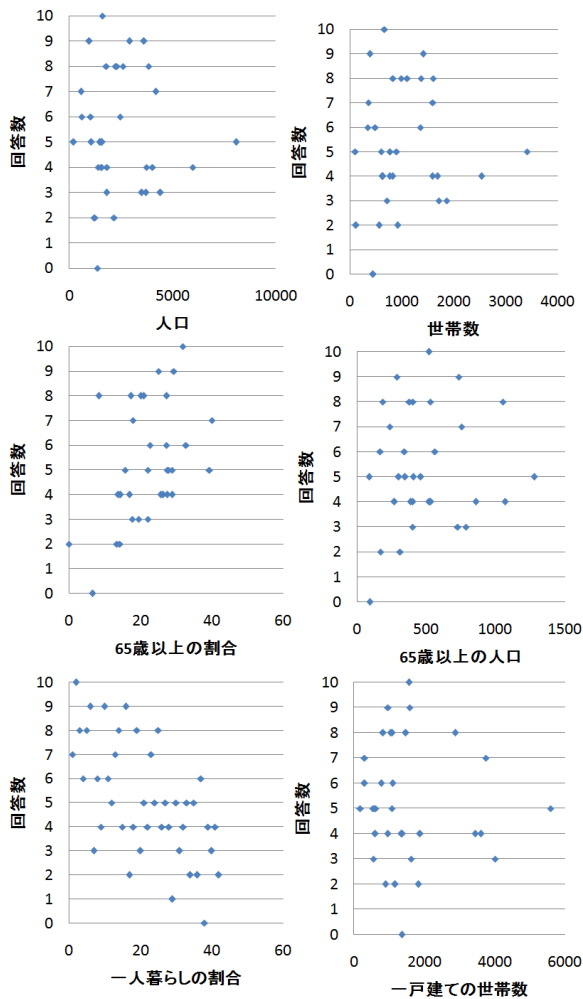


図 4 地域的な特徴と活動項目数の関係

(3) 自主防災組織の体制

図 5 は、発足の動機について調査した結果と多くの活動を行っている自主防災組織の結成理由の割合を示したものである。苫小牧市では 6 割程度の自主防災組織が市からの勧めで結成しているということが分かる。また、グループ A では、自主的に組織を立ち上げた割合が多く、グループ C では、自主防災組織を自主的に立ち上げた所はなかった。

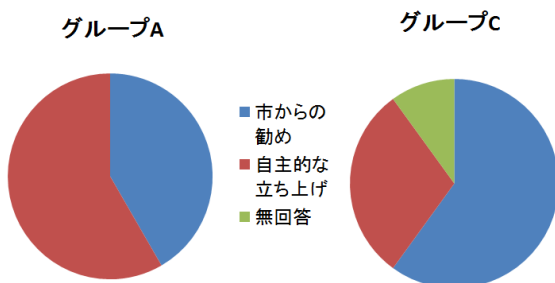


図 5 自主防災組織の発足理由

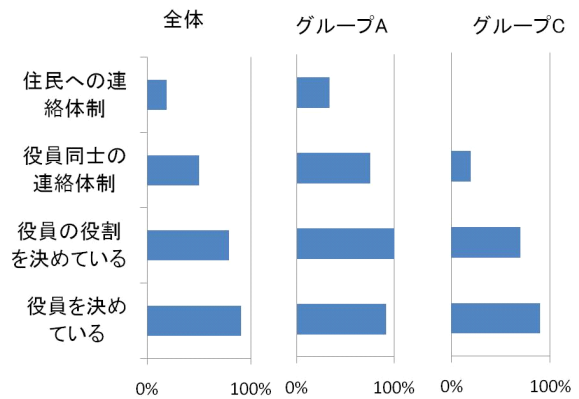


図 6 自主防災組織内の連絡体制の状況

図 6 に、自主防災組織の役員の役割や役員の決定を行っているのかという質問に対してのグループ A とグループ C における回答の結果を示す。図 6 によれば役割の決定や役員の決定まで決まっている場合は多いが、役員同士の連絡体制、住民への連絡体制が決まっていない自主防災組織が数多く存在することがわかる。グループ A とグループ C を比較するとグループ A はグループ C よりも連絡の体制が充実している。しかし、グループ A でも住民への連絡体制までは、整っていない所が多く、実際に災害が発生したときには、混乱を生じる可能性もある。

(4) 町内会活動との関係

苫小牧市では、自主防災組織は町内会と同一の組織であることが多い。そのため、町内会活動は自主防災組織にも影響を与えられられる。それぞれの町内会の活動においてどの程度の参加があるのか調査した。図 7 は、町内会活動についてグループ A とグループ C との参加の程度を尋ねたものである。グループ A では町内会祭りや古紙回収など 9 割近くの参加率が見られた。グループ C では、町内会祭りや古紙回収に対しては半分程度の参加率となり他の項目と比較してもグループ A の参加率は、グループ C を上回った。このため、自主防災組織の活動の度合いは、町内会活動とも大きく関連していることが分かる。

(5) 自主防災組織運営上の課題

アンケートでは、自主防災組織の運営についてうまくいっているか否かという質問をしている。46 の自主防災組織のうち、「うまくいっている」と回答した自主防災組織は 6 つのみで、多くの自主防災組織では「うまくいっていない」といった回答であった。この回答と活動の程度には相関がみられた。図 8 は、自主防災組織の運営がうまく行っているかどうかについて、回答の割合をグループごとに示したものである。実際に行なっている活動項目数の少ないグループほど「活動がうまくいっていない」と回答しており、活動の項目数は運営がうまくいっていないことと一致している。また、運営がうまくいっていない理由としては、「役員の高齢化(26 件)」や「スタッフの不足(18 件)」が多く挙げられている。これらの問題点はすべてのグループで挙げられており、自主防災組織の共通する問題点ではあるが、活動の停滞の理

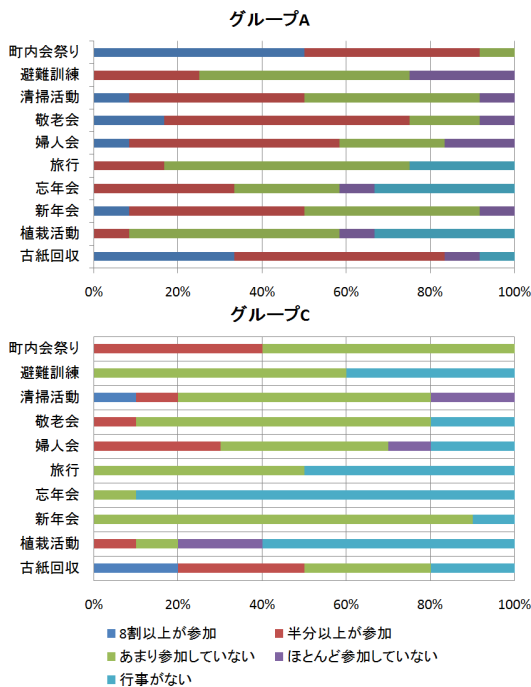


図 7 自主防災組織の活動と町内会活動の関係

由として直接結びつくものではないと考えられる。この問題は活動が活発な自主防災組織でも指摘されており、現在は活動が行われていても、その活動を維持していくことに不安がある。

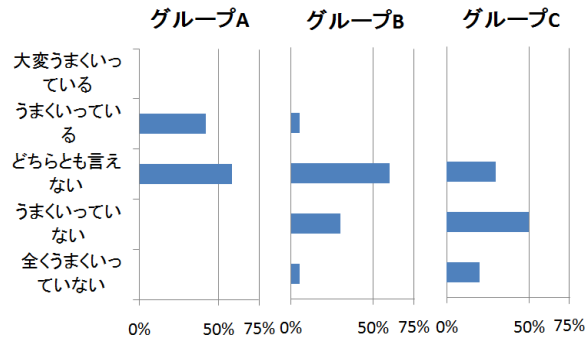


図 8 自主防災組織の運営状況

(6) ヒアリング調査

今回行ったヒアリング調査で4つの自主防災組織に調査を行ったところ、人口や組織の構成・方針などの違いが見られたが、組織の中心に防災知識を持った役員がいること、リーダーが防災活動に積極的なことといった共通点が見られた。自主防災組織の活動を活発に行うためには、リーダーの防災意識が重要であると考えられる。また、これらの自主防災組織では、防災訓練時、参加者にアンケートを実施するなど継続的な改善に取り組む姿勢が見られた。

一方、東日本大震災の発生時の自主防災組織としての活動を尋ねたところ、「役員間での連絡を取り合った段階までは行動したもの、具体的な活動を行う判断まではできなかった」と回答した自主防災組織が1つあった。最終的な判断をする段階では、防災意識に加え経験も大

きな要因と推測される。苫小牧市内で活動が活発に行われている自主防災組織であっても、実際に災害につながる現象が発生した場合、具体的な活動を判断することは現状では難しいものと考えられる。

4. おわりに

本研究では、災害経験が少なくいものの自主防災組織の結成率の高い苫小牧市を対象に自主防災組織の活動の現状についてアンケート調査を中心に検討した。この結果、自主防災組織としての活動が十分に行われていないものが多く存在し、市内で火山や津波の被害が想定されている地域でも同様であることが明らかとなった。また、苫小牧市内の半数近くの自主防災組織では連絡体制が整っていないこと、自主防災組織としての継続した活動があまり行われていないことがわかった。自主防災組織の活動が十分行われていない原因としては、役員の高齢化やスタッフの不足といった人的問題が多く挙げられている。この問題は、活動が活発な自主防災組織でも指摘されており、現在は活動が行われていても、その活動を維持していくことに不安がある。

一方、苫小牧市では自主防災組織と町内会はほぼ同一で、活動が活発な自主防災組織では、町内会行事の参加度も高い。そのため自主防災組織の活発化と活動の継続性を維持するためには、町内会活動を積極的に行うことや、定期的な町内会活動に自主防災組織の活動を取り入れるなど工夫を行うことが重要であると考えられる。

参考文献

- 1) 消防庁国民保護・防災部防災課：東日本大震災における自主防災組織の活動事例集,2013,URL：http://www.fdma.go.jp/html/life/jireisyu/jireisyu_index.pdf(2013年12月現在)
- 2) 高橋 和雄：長崎豪雨10年に見る自主防災組織の現状と課題,自然科学,14(3),p219~234,1995
- 3) 西道 実：自主防災組織にみる地域防災体制の規定因,プール学院大学研究紀要 第44号,p77~90,2004