

柏崎市における自主防災組織の現状

The Present Condition of Community Organizations for Disaster Prevention in Kashiwazaki 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)
長岡工業高等専門学校	環境都市工学科	正会員	宮腰和弘(Miyakoshi Kazuhiro)

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では、自治体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。

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。黒田ら²⁾は、神奈川県川崎市の自主防災組織を対象として組織の活動の程度を調査し、その結果、組織が形骸化しているものが少なくないということを示している。西道ら³⁾は、神戸などの大規模な被害を経験している地域と経験が少ない地域とを調査し、災害経験による被害の予測よりも役員の意識に差が生じることを示した。

本研究では、過去に中越地震と中越沖地震の2回の震災を経験している柏崎市において、自主防災組織が現状で、どのような活動を行っているのかを調査し、より充実した活動を行うために、何が必要となるのかを検討した。

2. 柏崎市の概要

柏崎市の自主防災組織は平成16年の柏崎市の自主防災組織の組織率は約40%と低い値であったが、平成16年の中越地震と平成19年の中越沖地震の二度の大きな震災を経験し、平成26年には97.6%に上昇した。これは、全国の平均組織率75.8%と比較しても非常に高い値となっている。柏崎市では地震・津波・豪雨・豪雪の自然災害に加え、原子力発電所関連する災害が想定される。

3. 調査方法

活動を活発に行っている自主防災組織とコミュニティに対しヒアリング調査を実施した。その結果を受けて、得られた回答が他の自主防災組織においても見られるかを調べるため市内の全ての町内会に対し、アンケート調査を行った。

ヒアリング調査は、平成25年11月に1つの町内会と2つのコミュニティに対して行った。柏崎市では、地区

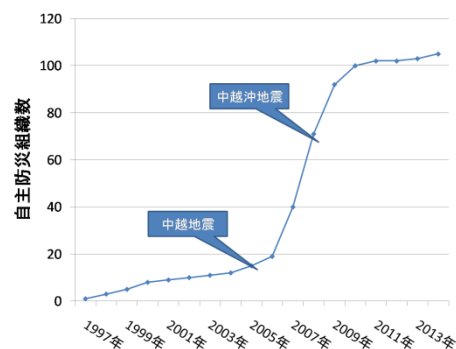


図1 自主防災組織の結成数の推移

内のいくつかの町内会にまたがった大きな活動をする場合、その取りまとめ等を行う組織をコミュニティと呼んでいる。ヒアリングでは、中越沖地震時にどのような活動が問題となったのか、現在はどのようにして活動を進めているのかを中心に質問した。コミュニティに対しては、所属している複数の町内会に対する質問をした。

アンケート調査は平成26年7月から9月の期間、柏崎市内の304町内会に対し行った。アンケートは次の様な事を質問した。

- 住民や要配慮者及び避難行動要支援者の把握状況
- 被災時に行う活動
- 中越沖地震を経験して見直した活動
- 現在行っている自主防災組織の活動
- 現在の町内会やコミュニティの活動
- 自主防災組織が抱えている課題とその対策

4. 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) ヒアリング調査

調査をした全ての自主防災組織は、いずれも中越沖地震発生時には、結成されていなかったか、活動をほとんど行っていなかった組織である。災害時には以下のような問題が発生した

- 住民の安否確認の方法を決めておらず時間がかかった
- 住民がそれぞれに対応したのでまとまった避難ができなかった

これらの問題を解消するために、町内会行事の実行委員など近隣住民の交流の場としての町内会活動を積極的

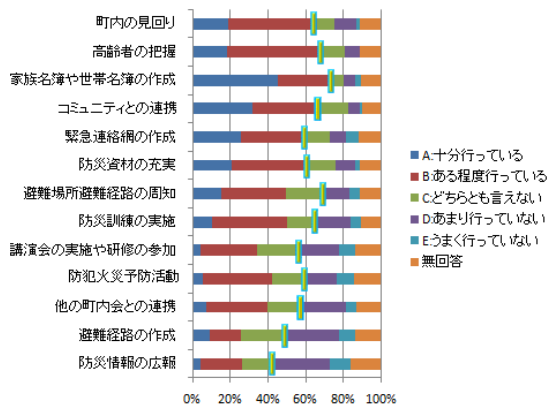


図 2 活動の自己評価

に行う「顔の見える活動」を実施した。これにより日常的な近所とのつながりから住民同士の関係が強くなり、住民がまとまりをもった避難活動ができるようになっていた。

それぞれの自主防災組織で活動の程度は異なる。柏崎市でのコミュニティの働きは、それぞれの自主防災組織に対しリーダーシップを発揮することにある。例えば、避難所として同じコミュニティセンターを利用するため、運営を主導し、避難誘導の方法や要支援者の把握など地区で統一している。自由な自主防災組織の活動にある程度の強制力を持たせられるコミュニティは、自主防災組織の活動の底上げを行えるため重要であると考えられる。

(2) 柏崎市の現状

アンケート調査では、304 町内会にアンケートの配布を行い、200 の町内会から回答を得ることができた。

図 2 は町内会が行っている防災活動について、どの程度の活動を行っているのかを訪ねた結果である。活動には家族名簿や世帯名簿の作成など多くの地域が行っている活動と、避難経路の作成などのあまり行われていない活動があることが分かる。

多くの活動を行っているものとあまり活動を行っていないものにグループ分けを行い、グループによる活動の違いを見ることとした。

- 町内の見回り・高齢者の把握・家族名簿や世帯名簿の作成・コミュニティとの連携・緊急連絡網の作成・防災資材の充実、の活動の回答が A・B
- その他の活動の回答が A・B・C

以上の条件を全 13 の活動の内、11 以上が満たすものをグループ A としそうでないものをグループ B とした。その結果、グループ A は 74 町内会と全体の 1/3 程度の割合を示した。

図 3 はグループ A とグループ B とを町内会活動で比較したものである。グループ A の多くの地域がコミュニティとの連携を行っており防災活動を進める上でコミュニティとの連携・協力は重要であると考えられる。また、グループ A の方が町内の交流が深く PTA との協力や防犯対策、広報紙や便りの配布など幅の広い町内会活動を行っていることが分かる。グループ A とグループ B に自主防災組織としての活動で行っている工夫を聞くと、グループ B は定期的な活動が大多数を占めているが、グル

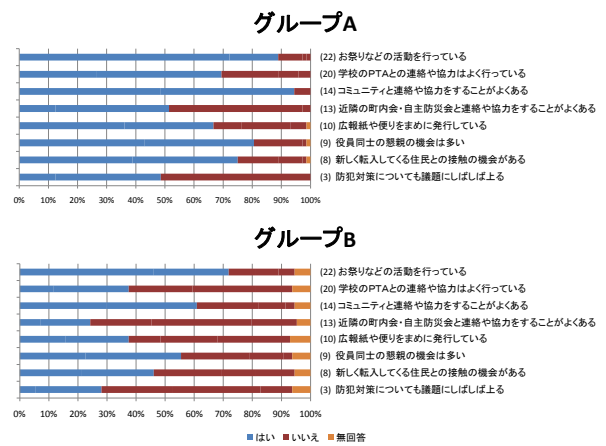


図 3 町内会活動での比較

ープ A はグリーンデイなどの人が集まる機会に機材の点検などを行ったり、広報等に力を入れるなど、幅広い町内会活動を活かした防災活動を行っていることが分かった。

5. おわりに

本研究では、中越地震、中越沖地震と 2 回の大規模な震災を経験し、自主防災組織の結成が進んでいる柏崎市を対象に、被災後どのようにして活動を進めているのかを調査した。その結果、市が力を入れて取り組んでいる高齢者の把握、世帯名簿や家族名簿の作成については多くの地域で行われているとの回答がなされた。避難経路の作成、防災情報の広報など防災資材の充実を除いて資金と労力がかかる活動は傾向として十分に行われていないという事が分かった。また、全ての活動を十分に行っている組織は全体の 1/3 程度と少ない。活動を十分に行っている組織とそうではない組織、この組織の差について最も顕著に現れているのが町内会としての活動である。アンケート結果からも活動の工夫として町内会活動に防災活動の要素を落とし込むことが見られた。こういった幅広い町内会の活動を行う事で、ヒアリング調査で聞かれた「顔の見える活動」が防災活動に繋がってくると考えられる。

ヒアリング調査を行ったコミュニティでは、避難訓練や要支援者の確認方法など自主防災組織の活動を主導する役割を果たしていた。またアンケート調査では、防災活動を多く行っている地域は、コミュニティとの連携や協力をよく行っている傾向が見られた。このことから、コミュニティと町内会の結びつきが強い地区では、コミュニティの意識の向上によって自主防災組織の活動の底上げを行うことができると考えられる。

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, 2014, URL : http://www.fdma.go.jp/html/life/jireisyu/jireisyu_index.pdf (2014 年 9 月現在)
- 2) 黒田清吾, 鏡味洋史：自主防災組織の現状と活性化に関する研究-神奈川県川崎市におけるケーススタディ-, 日本建築学会北海道支部研究報告集 No. 72, p417-420, 1999
- 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

謝辞

本研究を行うにあたり調査の段取りや調整など柏崎市市民生活部防災・原子力課防災係 佐藤徹様の協力を得たことを付記する。