

## 東海村の自主防災活動をより活性化させるためには どうしたら良いか？

国立大学法人筑波大学

システム情報系 社会工学域 准教授 梅本 通孝

理工学群 社会工学類 4 年次

大金 誠

### 1. 背景

#### 1.1 防災への取り組みとしての共助

防災への取り組みとして、「自助」「共助」「公助」それぞれの面で、災害に備えることが重要である。中でも「共助」は、例えば、阪神・淡路大震災での家族や近所の住民による多数の救出事例<sup>1)</sup>や、東日本大震災での行政が津波により被災した中、住民が自発的な避難行動をした事例<sup>1)</sup>など、過去の災害においてもその活躍が報告されている。このように、災害時において行政や消防等の対応だけでは限界があり、住民が日頃から主体的に防災活動に取り組み、実際の災害時に行動できることが重要である。そして、そうした住民の防災活動を支えるものとして自主防災組織が重要な役割を担っている。

#### 1.2 自主防災組織の現状

自主防災組織は、阪神・淡路大震災の教訓から「共助」の重要性の認識が広まり、全国各地で結成率の向上に向けて取り組みが行われ、全国的に自主防災組織が多く結成されてきた。また、2011年に発生した東日本大震災においても、自主防災組織の活躍は多数報告されており、今後の防災への取り組みとして自主防災組織の役割は大きいと考えられる。しかし、自主防災組織を運営するにあたっては多くの課題もある。自主防災組織が抱える課題として、若者が全く参加しない・協力しない、構成員・住民の高齢化、住民がついてこない、行政の意識が低い・非協力的、災害時に組織が機能するか不安などが挙げられる<sup>2)</sup>。高齢化が進む中で、若者が全く参加しないと組織の弱体化や、維持・管理が難しくなっていくことが考えられる。また、組織を運営し活動を行っていくためには、行政の支援は不可欠であり、金銭的な援助や、防災に関するアドバイスをすることが重要な役割であると考えられる。しかし、こうした支援が充分でない組織も多くあり、組織率が向上する一方で、実際の活動があまり行われていない組織も多い現状がある。

### 2. 既往研究レビュー

住民の地域防災活動について、地域コミュニティに着目した研究では、山田ら<sup>3)</sup>は、コミュニティ活動が活発な人は水害対応に個人や世帯(自助)及び地域(共助)で取り組む傾向があることや、今後の水害対策については共助による対策を重視する傾向があると述べている。

住民の地域防災活動について、自主防災組織に着目した研究では、齋藤ら<sup>4)</sup>は、東京都の自主防災組織と消防署へのインタビュー調査を行い、その結果、消防署、自主防災組織どちらにおいても地域との関わり、住民同士の関わりを重視しており、また、活動の実質化に関する要因の一つとして参加年齢があり、高齢者中心の組織では活動できる範囲にも影響すると述べている。瀧本<sup>2)</sup>は組織の抱える課題として、若者が全く参加しない、構成の高齢化が多く組織で挙げられると述べている。

以上から、住民の地域防災活動に関する既往研究か

ら、日頃の自治会活動などの地域での住民の活動が活発であれば、防災活動も活発になる。しかし、自治会活動、防災活動ともに、構成員の高齢化や住民が参加してくれない、協力してくれないという問題を抱えている組織が多く存在し、特に活動の実質化のためには若い世代の参加が重要である。しかし、既往研究では、若い世代が参加しない具体的な要因、参加を促す具体的な方策について述べている研究はない。若い人たちの活動への参加を促すためには、若い世代の参加を促進している要因、阻害している要因を明らかにする必要がある。

### 3. 研究目的

「共助」の重要性が認識されている中、地域防災を支えるものとして、地域の自治会等で結成する自主防災組織があるが、組織を維持し、活動を実質的なものにしていくためには若い世代の参加が必要である。特に退職後の高齢者が活動の中心となっている現状を踏まえると、現役世代の人たちが活動に関わっていくことが重要であり、参加を促すためには、これまで明らかにされていなかった現役世代の参加を促進する要因や阻害する要因を明らかにしていく必要がある。

そこで本研究では、現役世代の人たちは、どのような要因で日頃の地域活動へ参加するのか、どのような要因で地域防災への関心を高めることができるのかを究明する。その後の地域防災活動の活性化への一助とすることにつなげることを目的とする。

### 4. 研究の方法

本研究の流れを図1に示す。まず行政へヒアリング調査を行い自主防災組織の現状を把握した上で、自主防災組織、住民に調査を行い、双方の視点から分析し、提言へとつなげていく。

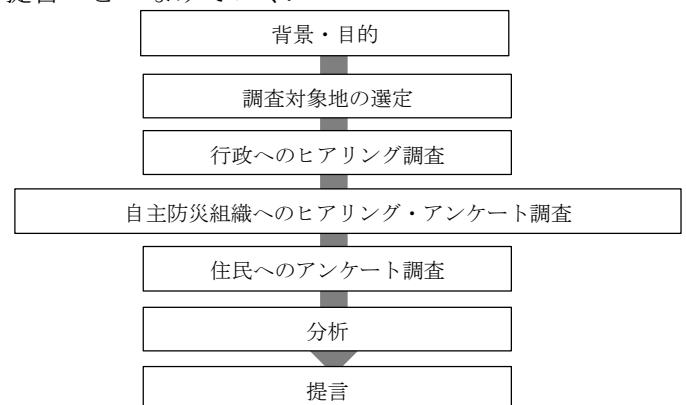


図1 研究の流れ

### 5. 調査対象地の選定

本研究の目的を達成するために、現役世代の人たちが多く、住民が地域で防災活動に取り組んでいる地域で調査を進める必要がある。このような条件を満たしている茨城県東海村を本研究の調査対象地として選定した。

東海村は人口・世帯数共に増加し続けている地域<sup>5)</sup>であり、30-50代を中心とした若い世代が多い地域<sup>5)</sup>である。また、村内には原子力発電所が立地しており、東海村の特徴の一つである。さらには、東海村では、村内30行政区のうち、27の行政区で自主防災組織が結成されており、結成率は90%と全国平均(74.4%<sup>6)</sup>)を大きく上回っており、村内全域で防災活動が行われている。

## 6. 東海村へのヒアリング調査

### 6.1 調査概要

まず、東海村の自主防災組織の活動状況や行政としての取り組み、行政からみた自主防災組織の課題等を把握するために、東海村へのヒアリング調査を行った。表1に調査の概要を示す。

表1 東海村へのヒアリング調査概要

日時	6月24日(水), 7月3日(金)
対象	まちづくり推進課(箭原様, 大道様, 松崎様) 防災原子力安全課(稲田様, 善本様)
内容	・組織の現状, 課題 ・行政としての取り組み ・東日本大震災時について ・自主防災組織に期待すること ・若い世代の防災意識

### 6.2 ヒアリング調査まとめ

行政という自主防災組織を支援する立場から、活動状況や課題等について伺えた。行政として補助金や訓練のコーディネート等の支援をしているが、資金不足を嘆く組織や、マンネリ化を嘆く組織があり、限られた条件の中でどう活動していくかが課題であると感じた。また、行政としては災害時に公助が行き届く前の初動対応に期待しているが、このことを組織としてしっかり認識し、行政と組織の考えの違いをなくしていくことも重要である。

## 7. 自主防災組織へのヒアリング調査

### 7.1 調査概要

組織の活動状況や住民の参加状況、参加の多い年齢層、参加を促すための工夫点などについて把握し、現役世代の参加要因について考察し、仮説を設定することを目的に、自主防災組織へのヒアリング調査を実施した。表2に調査の概要を示す。

表2 自主防災組織へのヒアリング調査概要

日時	7月31日(金)～
対象	17行政区の代表者の方
内容	組織体制(役員数, 役員の年齢など) 自治会活動(内容, 参加状況など) 自主防災活動(内容, 参加状況など) 東日本大震災(組織としての活動, 地域の助け合いなど) 苦悩(活動上の課題, 役員としての悩みなど) その他(参加を促す工夫, 外部との関わり, 行政への要望など)

### 7.2 自主防災組織へのヒアリング調査まとめ

実際に活動している組織の代表者の立場から、より詳細な活動状況や、参加状況、参加しない理由などについて伺えた。また調査から得られたことをまとめると、現役世代の人たちの参加要因に関して知見を得ることができた。8章で参加要因について詳しく考察する。

## 8. 住民の防災活動への参加に至るプロセス

自主防災組織へのヒアリング調査から、東海村においては、現状として、住民が防災活動へ参加するまでにはプロセスがあることがわかった。

図2は、住民が防災活動参加に至るプロセスを示している。防災活動は自治会活動の一部となっているので、住民が防災活動に参加するか否かは、自治会への加入の有無によってその機会が分かれる(フェーズA)。自治会に加入していない人は防災活動に参加することはない。自治会加入者の中でも、実際に自治会活動に積極的に参加する人とそうでない人に分かれる(フェーズB)。さらに、自治会活動の参加者の中でも防災活動に参加する人とそうでない人に分かれる(フェーズC)。防災活動への参加を促していくためには、それぞれのフェーズについてみていく必要があり、ヒアリング調査から得られた意見から、仮説を設定した。

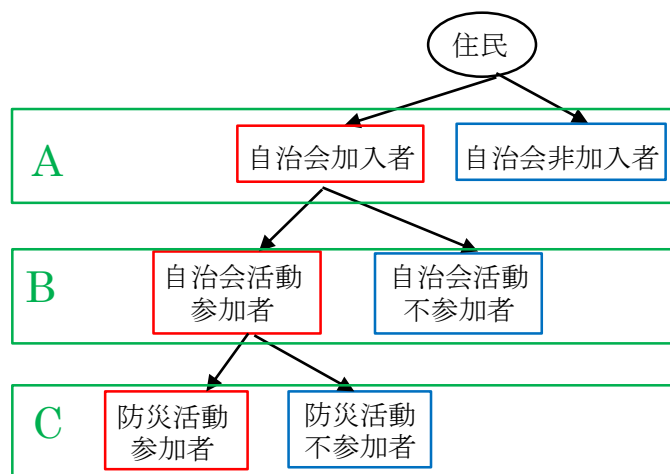


図2 防災活動参加に至るプロセス

以下にヒアリング調査から設定した仮説を示す。

### ○自治会への加入に関して(フェーズA)

<仮説>

- A1) 自治会における役職に就く者の負担を減らすことで加入が促進される。
- A2) 加入することによるメリットを感じてもらうことで加入が促進される。

### ○自治会活動への参加に関して(フェーズB)

<仮説>

- B1) 子どもが参加できるようなイベントを多く開催することで参加が促進される。

### ○防災活動への参加に関して(フェーズC)

<仮説>

- C1) 他のイベントと併せて防災訓練を実施することで参加が促進される。
- C2) 組織の存在や活動状況を住民にしっかり把握させることで参加が促進される。
- C3) 活動内容を工夫し、住民に飽きられないようにすることで参加が促進される。
- C4) 震災を思い出す機会を定期的につくることで参加が促進される。

## 9. 自主防災組織へのアンケート調査

### 9.1 調査概要

これまで、ヒアリング調査から定性的に知見を得てきたが、村内の自主防災組織の現状を統一的な質問で把握し、定量的に分析するために、村内の全自主防災組織を対象にアンケート調査を行った。調査の概要を表3に示す。

表3 自主防災組織へのアンケート調査概要

対象	村内の全自主防災組織 (27 組織)
配布・回収方法	郵送による配布・回収
調査実施期間	11月20日(金)～12月6日(日)
配布票数	27 票
回収票数 (回収率)	22 票 (81.5%)

## 9.2 アンケート分析結果

自主防災組織の代表者の方へのアンケート調査から得られた結果について、一部掲載する。

### 9.2.1 回答者属性

#### (1) 年齢

図3は回答していただいた方の年齢を示している。「65歳～74歳」の割合が最も高く、退職後に役員になる人が多いことがわかる。

#### (2) 役員在任期間

図4は回答していただいた方の役員在任期間を示している。「4年以上」が最も多く、1人が長く役員を務めており、役員のみならず手不足が示唆された。

#### (3) 役員になった理由

図5は回答していただいた方の役員になった理由を示している。「持ち回りのため」や「周囲からの推薦があったため」の割合が高く、自発的に役員になる人が少ないことがわかる。

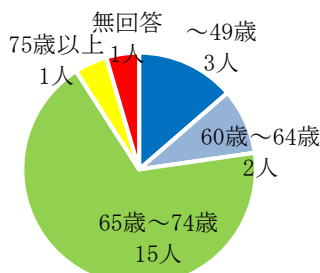


図3 年齢 (N=22, S. A)

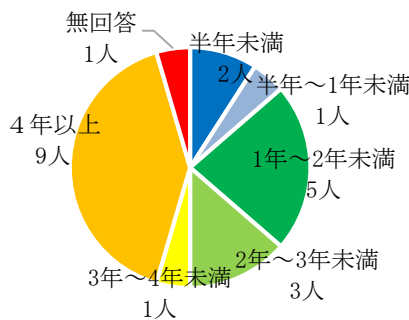


図4 役員在任期間 (N=22, S. A)

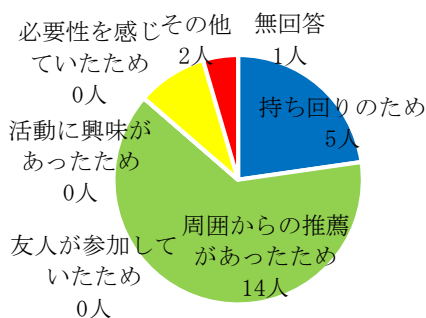


図5 役員になった理由 (N=22, S. A)

## 9.2.2 防災活動に関する結果

### (1) 参加を促す対象

図6は自主防災活動への参加を促す対象を示している。女性や現役世代、子どもに比べて、現状としては、高齢者の参加に力を入れている組織が多いことがわかる。

### (2) 参加を促す取り組み

図7～図9はそれぞれ、女性、現役世代、子どもの参加を促す取り組みについて示したものである。女性に関しては、平日日中の女性が参加しやすい時間帯での活動に取り組んでいることがわかる。現役世代に関しては、特に活動には取り組んでいない組織が多いことがわかる。子どもに関しては、お祭りなど子どもが多く参加する行事とともに防災活動を実施している組織が多いことがわかる。

### (3) 震災後の住民の防災意識の変化

図10は東日本大震災後の住民の防災意識の変化について示している。「高まっている」組織が多い一方で、一時的に高まったものの現在は薄れてきてしまっている組織がある。

### (4) 震災を踏まえた今後の課題

図11は今後改善する必要がある課題を示している。震災から時間が経過し薄れつつある住民の防災意識を向上させたいと考えている組織が多いことがわかる。

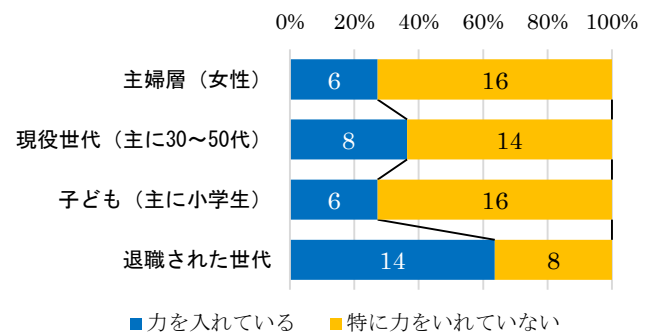


図6 参加を促す対象

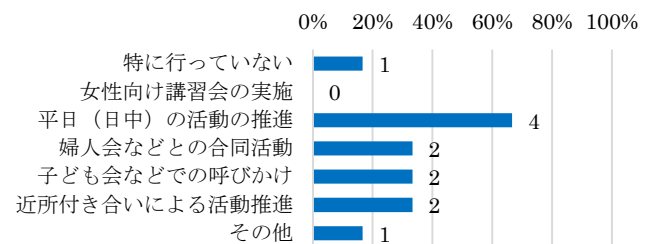


図7 女性の参加を促す取り組み (N=6, M. A)

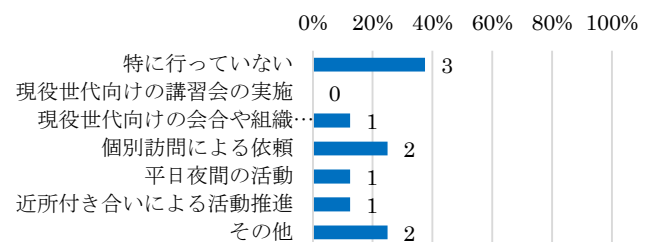


図8 現役世代の参加を促す取り組み (N=8, M. A)

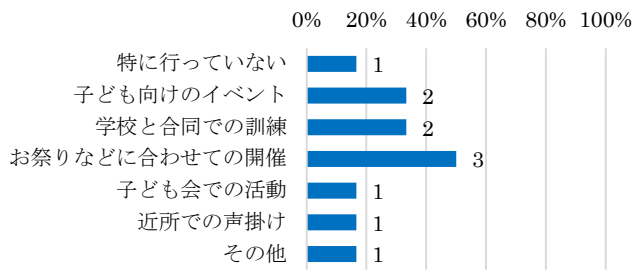


図9 子どもの参加を促す取り組み (N=6, M, A)

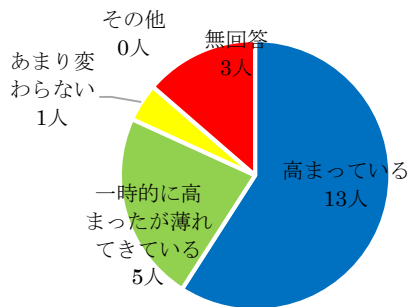


図10 震災後の住民の防災意識の変化 (N=22, S, A)

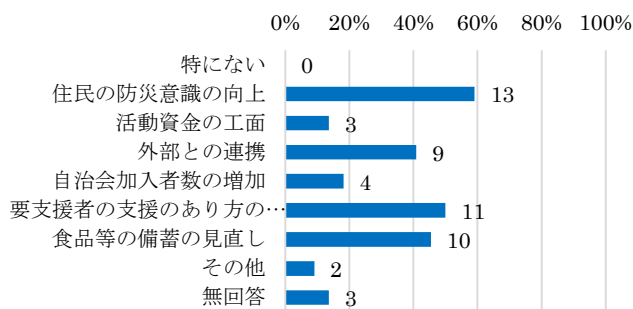


図11 今後改善する必要がある課題 (N=6, M, A)

## 10.2 アンケート分析結果

住民へのアンケート調査から、設定した仮説について検証した。

### ○自治会加入に関して (仮説 A1, A2)

役職を務めることが面倒だと感じている割合は高齢者の方が高く (図12) また、役職を務めなければ加入したいと思う割合も高齢者の方が高い (図13)。このことから、高齢者の方が役職があることによって自治会への加入が阻害されている割合が高いことがわかる。一方で、現在自治会に加入していない現役世代の3割ほどが、役職を務めなくてよければ今後加入したいと考えていることから、自治会における役職の負担を軽減していくことが必要であると考えられる。

また、高齢者ほど、「加入するメリットを感じない」ことによって自治会に加入しない傾向があることが明らかになった (図14)。一方で、「メリットがあれば今後加入しようと思う」人の割合は、世代による差はなく、40%~50%くらいの人そう思っていることがわかる (図15)。しかし、現役世代において、「メリットがあれば加入しようと思う」人の割合は、他の理由に比べると高く、メリットを感じてもらえば加入が促進される可能性はあると考えられる。

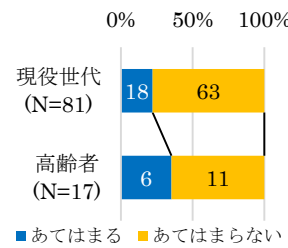


図12 非加入理由:「役職が面倒」 (Fisherの正確確率検定: p=0.351)

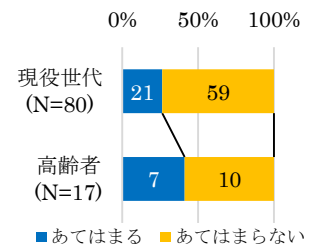


図13 加入のきっかけ:「役職免除」 (Fisherの正確確率検定: p=0.245)

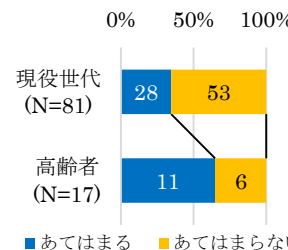


図14 加入きっかけ:「メリットある」 (Fisherの正確確率検定: p=0.029)

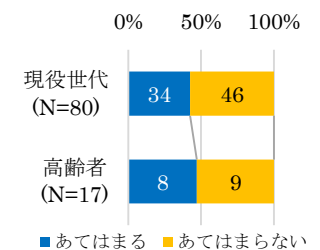


図15 加入きっかけ:「メリットある」 (Fisherの正確確率検定: p=0.791)

### ○自治会活動参加に関して (仮説 B1)

小さい子どもがいる現役世代ほど、子どもが参加することによって自身も自治会活動に参加している傾向にあり (図16)、また、子どもが参加すれば、今後自身も自治会活動に参加しようと考えている傾向にあることが明らかになった (図17)。ヒアリング調査で得られた「子どもが参加するイベントには親も参加する傾向にある」という意見のように、一人で参加する活動でなく、子どもと一緒に親子で楽しめる活動に対して参加意欲を示すことが示唆された。

## 10. 東海村民へのアンケート調査

### 10.1 調査概要

実際の住民の自治会活動や防災活動への取り組み状況を把握し、特に現役世代の人たちの自治会活動や自主防災活動への関わりについての要因が影響しているか、自主防災組織への調査から設定した仮説を検証するとともに、住民からみた自主防災組織への期待や自主防災組織と住民との考えの違い等を把握していくために、東海村民へのアンケート調査を実施する・表3に調査の概要を示す。

表4 住民へのアンケート調査概要

対象	11自治会にお住まいの東海村民
配布・回収方法	配布:ポスティング 回収:郵送
調査実施期間	12月4日(金)~12月20日(日)
配布票数	5,000票
回収票数(回収率)	582票(11.6%)

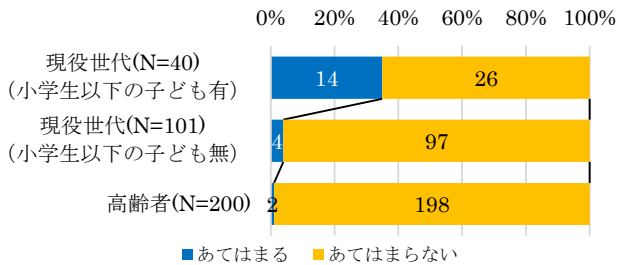


図 16 参加理由：「子どもが参加」  
( $\chi^2=70.736, df=2, p<0.001^{***}$ )

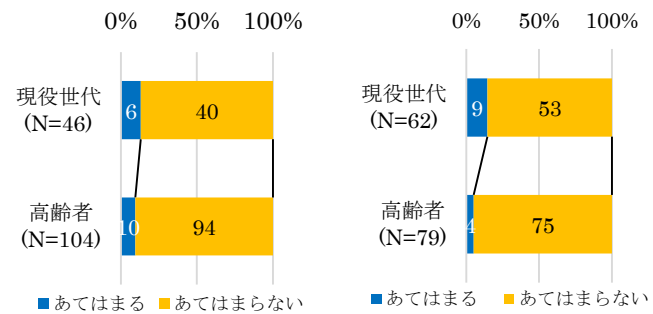


図 18 参加理由：「他行事と同時開催」 図 19 参加きっかけ：「他行事と同時開催」  
(Fisher の正確確率検定：p=0.571) (Fisher の正確確率検定：p=0.571)

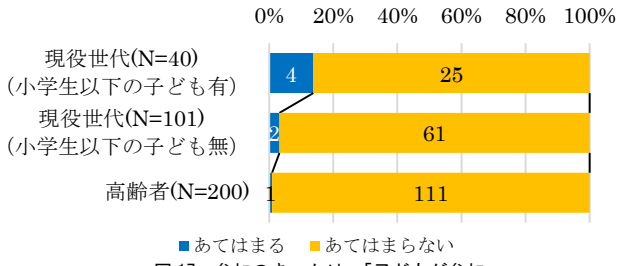


図 17 参加のきっかけ：「子どもが参加」  
( $\chi^2=11.587, df=2, p=0.003^{**}$ )

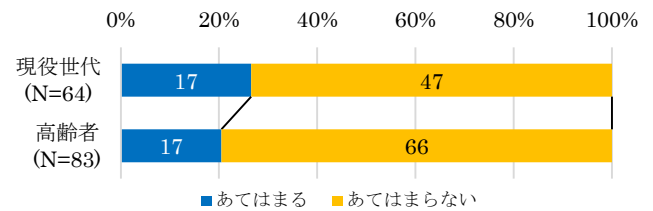


図 20 不参加理由：「訓練があることを知らない」  
(Fisher の正確確率検定：p=0.433)

### ○自主防災活動参加に関して (仮説 C1, C2, C3, C4)

他のイベントと一緒に開催されるから参加している人の割合は、現役世代、高齢者にほとんど差はなく、10%程であり(図 18)、また、ほかのイベントと一緒に開催されれば今後参加してみたいと思う人の割合も同様である(図 19)。このことから、他のイベントが同時に開催されることの影響は小さく、他のイベントを同時に開催しても、参加はあまり促進されない可能性がある。

図 20 より、現在積極的に参加できていない現役世代、の 3 割ほどが訓練があることを知らないことがわかる。そこで、地域の行事の情報を得る手段についてみると、現役世代の特徴として、現役世代は高齢者に比べて、インターネットを多く活用していることがわかる(図 21)。このことから、現在多く活用されている回覧板や広報紙に加えて、新たにインターネットを活用した広報活動を行っていくことが必要であると考えられる。

図 22 より、現在積極的に参加できていない現役世代、の 4 割ほどが興味のある内容であれば今後参加してみたいと考えていることがわかる。そこで、具体的にどのような内容であるかを見てみると、「災害時の状況が理解できる活動」や「災害時に何をすべきかわかる活動」「災害への備え方がわかる活動」が高い割合を示している(図 23)。このことから、災害時の状況やそのときすべきことが具体的にイメージできるような活動を多く取り入れていくことが必要であると考えられる。

高齢者ほど、大規模な災害は発生しないと思うことによって自主防災活動に参加していない傾向にあることが明らかになった(図 24)。また、高齢者ほど、身近に災害が発生すれば自主防災活動に参加しようと考えている傾向にあることが明らかになった(図 25)。ヒアリング調査では「震災から時間が経過し防災意識が薄れてきている」という意見があったが、そうした影響は高齢者ほど表れていることがわかった。防災意識向上の取り組みは特に高齢者に向けて行った方が良いことが示唆された。

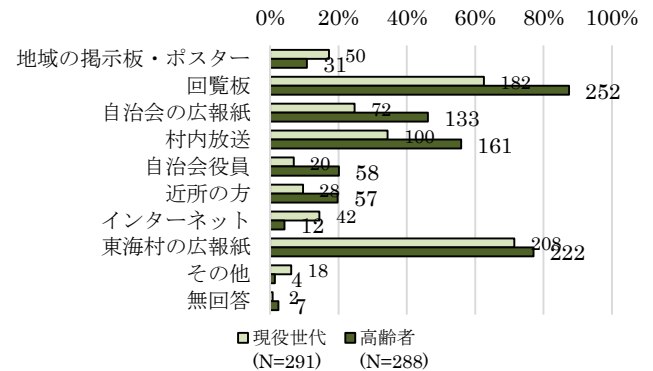


図 21 地域の行事の情報を得る手段

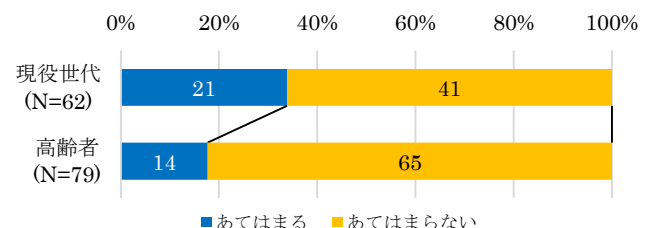


図 22 参加のきっかけ：「内容が面白い」  
(Fisher の正確確率検定：p=0.032)

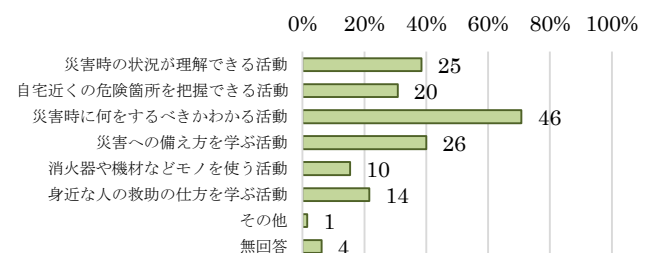


図 23 現役世代の参加意欲がわく活動

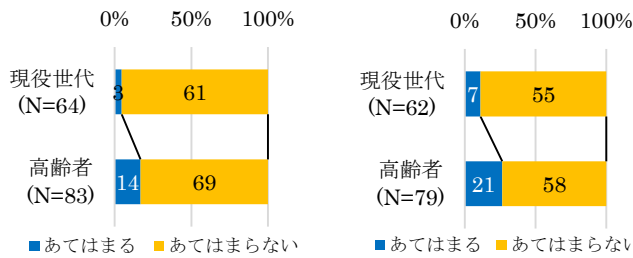


図24 不参加理由：「災害は起きない」 図25 参加のきっかけ：「災害が起きる」  
(Fisherの正確確率検定：p=0.035) (Fisherの正確確率検定：p=0.033)

子力災害時には村からの情報を住民に伝達することに重点を置く必要があると考えられる。

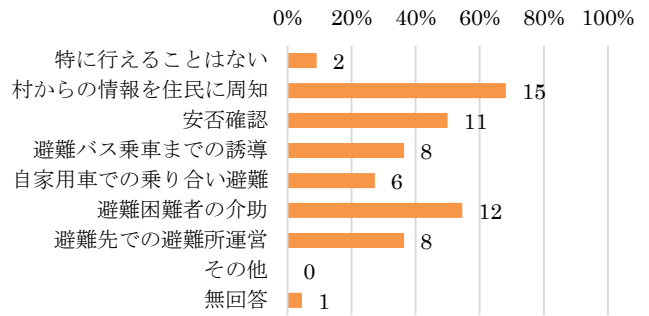


図28 災害時に自主防災組織が取り組めるとする活動

## 11. 原子力災害対策への自主防災組織の関わり

東海村には原子力発電関連の施設が立地しており、原子力災害とも密接に関係しており、自主防災組織としても考慮すべき災害の一つであるといえる。そこで、原子力災害対策に関して、現状を把握するとともに、住民からの期待についても把握した。

### 11.1 日頃の取り組みと住民の期待

図26は、原子力災害対策に関して、現在の自主防災組織としての活動状況を示している。「特に行っていない」組織が多いことがわかる。

一方で図27は、住民が自主防災組織に日頃から取り組んでもらいたい活動を示している。「原子力災害を想定した訓練」や「他組織との連携強化」が高い割合を示している。このように、現状では、自主防災組織として住民の期待する活動には取り組めていないことがわかる。

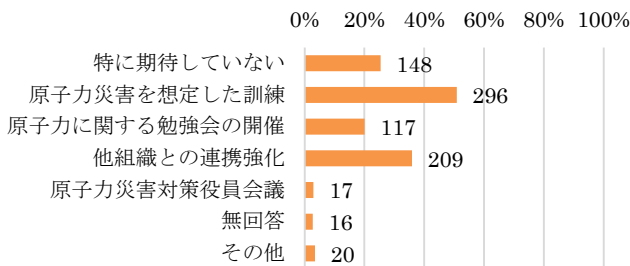


図26 自主防災組織の現在の取り組み状況

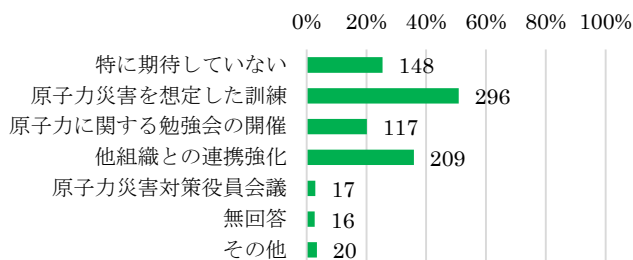


図27 住民が取り組んでほしいと思う活動

### 11.2 原子力災害時の組織の活動と住民の期待

図28は、原子力災害が発生してしまった場合に自主防災組織として取り組めるとする活動を示している。「村からの情報を住民に周知すること」や「安否確認」「避難困難者の介助」など、発災から避難するまでの活動を行えると思っている組織が多いことがわかる。

一方で図29は、原子力災害が発生してしまった場合に住民が自主防災組織に行ってもらいたい活動を示している。「村からの情報を住民に周知すること」に多くの人が期待しており、その他の活動についてはあまり期待していないことがわかる。このことから、原

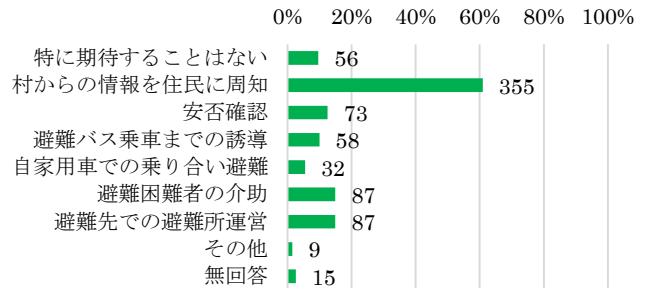


図29 災害時に住民が自主防災組織に期待する活動

### 11.3 まとめ

原子力災害対策に関して、自主防災組織としては現状、日頃の活動にはあまり取り組めていない。一方で、住民の7割以上の人々が自主防災組織に期待している。また、原子力災害が発生してしまった場合には、9割以上の人々が自主防災組織に期待しており、自主防災組織としても、情報の周知や安否確認などを行えると考えている。

住民からの期待が大きい中、現状としては自主防災組織ではあまり活動には取り組むことができていないが、住民が期待する活動は主に「情報を伝達してもらうこと」であり、これは決して難しい特殊な活動ではなく、自主防災組織として十分に対応していくことが可能な活動である。

## 12. 現役世代の参加に関する阻害要因、促進要因

本研究の結果から得られた、現役世代の自治会加入、自治会活動参加、自主防災活動参加に関する阻害要因、促進要因を表5にまとめる。

表5 現役世代の参加に関する阻害要因、促進要因

	阻害要因	促進要因
自治会加入	加入方法がわからない メリットを感じない 仕事により役職を務められない その地域に長く住まない	周りが加入している 加入方法がわかる 時間に余裕ができる その地域に長く住む
自治会活動	仕事で時間が合わない 子育てが忙しい 参加することが面倒	都合が合う 面白い行事が開催される
自主防災活動	仕事で時間が合わない 訓練の有無を知らない 参加することが面倒	都合が合う 日程が複数選べる 家族で参加できる自宅近くで開催される 災害時の状況が理解できる 災害時すべきことがわかる 災害への備え方が学べる

### 13. 現役世代の参加を促すための提案

- ・非加入者、転入者に対して積極的に声掛け活動を行うことや、防災を起爆剤としたメリット（例：いざというとき助けてもらえる）のアピールをするなど、加入を促す活動を強化する必要がある。行政としても、転入者に対して加入方法等を丁寧に説明するなどの対策が必要である。
- ・自治会における役職を細分化し、役員一人当たりの負担を軽減するなどの組織体制の改善が必要である。行政としても、特に自治会長の負担を軽減するなど、自治会制度の見直しが必要である。
- ・現役世代にとって親子で楽しむことができるように活動内容を工夫し、小さい子どもと参加できるような活動を推進していく必要がある。
- ・日頃から自主防災組織の取り組みについて周知させることや、活動前には、その場所、時間、内容をしっかり把握させるなど、広報活動を徹底する必要がある。行政としても、村の広報紙やHPに積極的に自主防災組織について掲載するなど、認知向上に向けた対策を打つ必要がある。
- ・行政として、組織が活動に取り組みやすいように、単年度精算を見直すなど柔軟な補助金給付システムに改善する必要がある。
- ・原子力災害対策に関して、現状としては取り組めていないが、住民が期待する活動は主に情報の伝達であり、自主防災組織としても十分に対応可能な活動である。

### 14. 今後の展望

今後は、自分自身が東海村の地域に入り込んで、自主防災組織や住民の方と関わり合いながら東海村の自主防災活動活性化に向けて取り組んでいきたい。具体的には、本研究で得られた知見を、実際の自主防災組織に実践して頂き、現役世代の参加に関してどのような効果をもたらすのか実証的に検証する。なお、本研究で提言した中には、まだ内容に具体性を欠く部分が多々あり、その点については今後、行政、自主防災組織、住民の方とともに模索していきたいと考えている。

### 参考文献

- 1) 内閣府：平成26年度版 防災白書，第2章，「公助の限界」と自助・共助による「ソフトパワー」の重要性
- 2) 瀧本浩一：本当に必要な？自主防災組織～ここが難しい現実編～
- 3) 山田忠，柄谷友香，松本康夫：コミュニティ活動が水害対応や対策への役割分担に与える影響に関する研究，土木学会論文集 B1(水工学)，Vol. 67, No. 4, I\_661-I\_666, 2011
- 4) 齋藤愛美，梅本通孝，糸井川栄一，太田尚孝：自主防災活動の実質化と持続性に着目した評価要因の抽出，地域安全学会論文集，No. 24, pp. 91-100, 2014. 11
- 5) 東海村：とうかいの統計（平成27年12月1日現在）
- 6) 総務省消防局：自主防災組織の手引き

[http://www.fdma.go.jp/html/life/bousai/bousai\\_2304-all.pdf](http://www.fdma.go.jp/html/life/bousai/bousai_2304-all.pdf)（最終閲覧：2015. 1. 26）