

住民と行政が一体となる防災活動を実現可能とする

要因とプロセスについての一考察

～高知県の防災活動の事例研究～

1170435 鈴田 和基

高知工科大学マネジメント学部

1. 概要

近年、住民と行政の協働を重視する意見が非常に多い。少子高齢化や財政苦難など多様な課題が存在する中で、行政組織や住民の自治会が単独で問題解決を行うことは難しい。その為、協働の意義や効果は大きいだろう。しかし、多くの自治体が住民の声を積極的に取り入れて、官民協働でまちづくりや政策を行っていかうと努力しつつも、上手く連携できないケースが多い。特に防災分野では、地域内の被害予想の違いによる住民意識の差や参加者層の固定化等といった様々な課題が存在している。だが、災害時の緊急対応や平素の防災活動等、住民と行政がお互いの役割を意識して、日頃から二者が連携を取り合える関係性を構築することが、災害による被害減少を目指すためには必要不可欠である。そのため本研究の目的は、地域住民と県や市といった行政機関が、互いに連携し合える防災活動を実現するために、必要となる要因やプロセスを明らかにすることである。本論文では大きく2段階に分けて考察していく。

1つ目が「防災意識を行動(集团的)に結びつけることが出来る方法」である。2011年3月11日に発生した東日本大震災は、東北地方を中心に甚大な被害をもたらした、大勢の人々の尊い命が奪われた。この震災は被害を受けた人々だけでなく、災害大国日本に住む全ての人々が防災の重要性を強く認識する機会となる歴史的な出来事であった。加えて、高知県では30年以内に70%の確率で発生が予想されている南海トラフ巨大地震への危機意識から、高知県全体でも防災意識が向上している¹。しかし、災害に対する防災活動を行っている人々の割合は、防災意識を抱く人々の割合を大きく下回って

いるのが現状である。多くの人々が抱く防災意識を、実際に防災活動へ結びつけるためには、どのような工夫や要因が重要なのかを追求し、防災行動を取る人々を増やす要因やプロセスを追求する。

2つ目が「住民と行政が一体となる協働を実現する為、重要な要因や求められる取り組み方法」についてである。防災意識を抱く住民は多くても、その意識を行動に移すことが出来る地域の場合や機会はあるのだろうか。存在していたとしても、住民は認知しているのだろうか。このような機会・情報を提供するの、行政の重要な役目であり、行政にとっても複数地域の住民と協働できる場があることはメリットが大きいと考える。そのため、どのような方法によって住民と行政の協働が可能となるのか調査していく。

そして、これら2点を明らかにすることにより、住民と行政のバランスの取れた協働が可能になるメカニズムを構築することができると考え、本研究に取り組んだ。

2. 背景

本テーマを選定した理由として主に2点挙げられる。

1点目は、私自身の学生生活の地域活動経験からである。私は、2012年(筆者が高校3年時)の九州北部豪雨の被災地に、災害支援ボランティアとして訪問した。報道を通してではなく、自分の目で初めて災害現場を見たことにより、災害の恐ろしさと事前に備える防災の重要性を痛感した。この経験が私にとって、防災活動に取り組むきっかけとなり、高知工科大学で防災を通したまちづくりを研究したいという入学動機にも繋がっている。

大学入学後は、より多くの人々に防災意識を抱いてほしいという思いから、防災ボランティア団体 KPAD(ケーパツ

¹ 地震調査研究推進本部「南海トラフで発生する地震」URL: http://www.jishin.go.jp/regional_seismicity/rs_kaiko/k_nankai/(2017年1月28日最終検索日)

ド) (現：高知工科大学公認団体)を同期学生と共に立ち上げ、代表を務めてきた。この団体を中心に4年間、防災活動を行う中で、学生のみならず近隣住民や企業、複数の地元行政など多様な立場の人々と関わる機会が多くあった。

このような状況下で活動する内に、私は住民と行政が協働する難しさや重要性を感じた。住民は防災意識や地域貢献意欲はあっても、行動するきっかけ・方法を知らない人が多い。一方で行政側は出来るだけ数多くの住民と共に活動したいと期待していた。二者双方が協力し合える関係性を深めることができれば、これまで以上に住民と行政が一体となり、効果の高い防災活動が出来るのではと私は考えた。

2点目の理由として、高知県全体で防災意識が強く高まっているからである。高知県民総幸福度に関するアンケート調査(高知家の家族会議:2016年6月調査, 調査対象 高知県在住の8,911人)では、「災害に対する備えが十分である」という問いに「大いに感じる」「感じる」と回答した人の割合は僅か11.2%である。つまり、10人中9人程度が今以上の防災対策の必要性を感じていることとなる。

しかし、これだけ高い防災意識があっても、防災行動を取る人は少ないことが高知県庁危機管理部南海トラフ地震対策課による「平成27年度 地震・津波に対する県民意識調査」で示される。「問53 お住まいの地域の自主防災組織の活動へ参加していますか」という問いに対して「積極的に参加している」「時々参加している」と答えた人は、僅か26.1%と約7割以上の人々が自主防災組織の活動に現在ほとんど参加していない。また、「問56 過去1年間に地域や職場の地震防災訓練に参加したことがありますか」という問いに対しては、「参加していない」という回答が40.0%、「訓練がなかった、またはあったかわからない」という回答が17.8%を占めており、約半数程度の人々が防災訓練に参加していないこととなる。

更に、南海トラフ地震が起きた場合に考えられる危険についての質問で、「揺れで、家具が転倒する」と答えた人は約8割いるが、家具を固定していない人は約7割も存在している(図2-1参照)。このように高知県民のほとんどが防災の重要性を強く感じているながらも、実際に行動している人は限られているという事が把握できる。

以上のようなことから、高知県民が抱く高い防災意識を、ただの意識で終わらせるのではなく、具体的な行動へ結びつ

けることにより、防災に取り組む人々を高知県全体で大幅に増やす事が可能になると考えた。

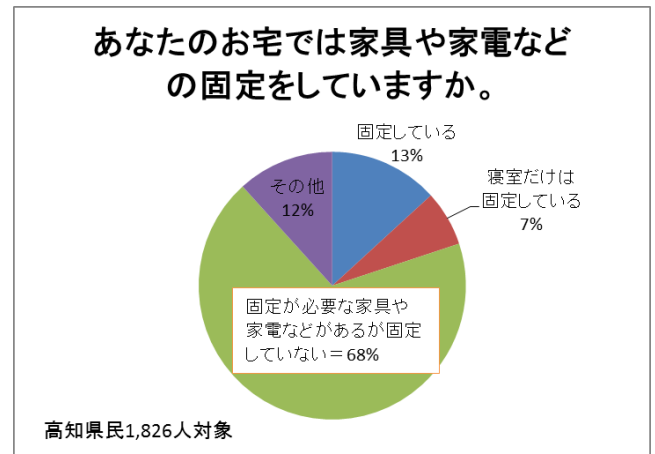


図2-1 (高知県庁南海トラフ地震対策課「平成27年度 地震・津波に対する県民意識調査」より、筆者作成。小数点は四捨五入)

3. 目的

住民と行政が協働する防災活動を、実践に移すためのメカニズムを明らかにする。

4. リサーチクエスション

本研究の目的を明らかにするために、2点追求する。

- ①高まっている高知県民の防災意識を、行動(集团的)に結びつけることが出来る方法は何か。(防災意識→行動)
- ②住民と行政が一体となる協働を実現する為に、重要な要因や求められる取り組み方法は何か。(住民×行政)

5. 研究方法

5-1 参与観察

私は、高知工科大学入学後の2013年に防災ボランティア団体KPADを立ち上げ、現在の2017年まで多数の学生と共に防災活動を行ってきた。また、代表として、組織のマネジメントに携わると共に、行政・企業・地域住民等との連携も実現している。自己の体験を元にして、防災活動に人々が参加するための重点や防災行動を生み出す要因などを分析していく。

5-2 ヒアリング調査

高知県内の自主防災組織(香美市宗目地区・香美市小島地区・高知市種崎地区)と行政機関(高知県庁危機管理部南海トラフ地震対策課・香美市防災対策課)の5組織にヒアリング調査を行う。

自主防災組織を調査する目的は、各地域住民の意見や地域防災の現状・課題、そして行政との協働を推進する上で存在する障壁等を把握することである。

行政機関を調査する目的は、住民が地域防災活動に関わることのメリットや期待される効果、そして住民と協働する際の障壁や現在の課題を明らかにすることである。

5-3 アンケート調査

10代から各世代の高知県民に対して、住民が防災意識から行動まで実践に移しやすい要因やきっかけ、活動方法を質問して検証を行う。その質問事項は、参与観察やヒアリング調査で得た調査結果を元に、筆者自身が考えて作成する。

以上、3方法により本研究を進めていく。

6. 仮説

本研究の調査に入る前に、住民と行政の協働が上手いかわからない制約要因の仮説を立案する。

まず、リサーチクエスション①防災意識→行動に関して、住民が防災行動を取らない要因としては、防災活動に取り組むハードルが高いと考える。人々が日常生活で必ず経験する、もしくは経験した防災活動の代表例と言えば、学校機関の防災訓練だ。決まった時間に訓練放送が流れ、教員に指示されるまま訓練を開始する。このような受け身で主体性に欠ける防災との接点が、無意識的に防災のイメージを難しい・面白くないという認識へ大きく繋げていると考える。加えて、災害への恐怖はあっても、自分だけでは何とか助かるだろう・数十年後まで災害は起こらない、といった災害に対する他人事の意識が防災行動を取らない大きな要因として考えられる。

私自身、高校3年時に初めて自分の目で災害現場を見るまでは、災害への危機意識すら抱かず、防災に対して関心が無かった。このようなことが人々の防災行動を制約する要因に繋がっているのではないだろうか。

リサーチクエスション②住民×行政に関して、住民と行政の協働を妨げる要因としては、世帯によって防災への意欲の温度差と二者(住民と行政)の情報共有不足が考えられる。津波浸水想定区域や土砂災害危険箇所などにより、日常生活に災害が大きく関与されると強く認識できる住民は、必然的に防災行動を取る人々の割合が増えるのではないかと予想する。加えて、地域防災活動に参加したくても、手続きや参加意思

表明等をどのように行えば良いのか分からず、結局活動しないという可能性も大きく考えられるのではないだろうか。以上の仮説を立案した上で、調査結果を希求していく。

7. 結果と考察

本研究の結果は、3. 目的を明らかにするために設定した4. リサーチクエスションに沿って述べていく。

7-1 ①防災意識→行動 1. 参与観察

リサーチクエスション①高まっている高知県民の防災意識を、行動(集团的)に結びつけることが出来る方法とは、「住民に対して“きっかけ”を与えること」である。理由を以下に述べていく。

まず調査として、上述した「防災ボランティア団体 KPAD」の参与観察を行った。

防災ボランティア団体 KPAD は、高知工科大学公認団体として、防災活動・復興支援活動に取り組んでいる学生団体である。スポーツと防災を融合した“防災運動会”や災害時に使用できる野草調理法を学ぶ“オーガニックキッチン”、学校機関への防災出前授業など幅広く活動を実施している。



図 7-1 (出典：高知新聞 2015年8月8日付 朝刊)

高知工科大学の学生・教職員のみならず、他大学や近隣住民・複数の地元行政や企業など、様々な立場の人々と協働し

て防災活動に取り組んできた。これらの活動を行う学生自身は、防災活動を行う際、何より自分たちが楽しんで企画・実施していくという事を大切に、日々活動に励んでいる。

しかし、かつての防災ボランティア団体 KPAD には、「防災を楽しむ」という概念は無く、防災は真面目に考えて、真剣に取り組まなければならないというメンバーの意識が非常に高かった。防災ボランティア団体 KPAD の初代代表を務めた私自身も、そのような意識を持っていた。だが、団体設立から数ヶ月間、活動に取り組む中で防災は面白くない・楽しくないという思いを抱き、団体を辞めていくメンバーが数人程度いた(団体設立当初のメンバーは 35 人程度)。代表であった私は、どうすれば多くの人が防災活動に取り組んでくれるのかと考えた結果、防災は楽しいと思ってもらえるような工夫をすることが必要だと分析した。つまり、楽しい・取り組みやすいといった防災活動を企画することにより、活動へ参加するためのハードルを低くしようと考えたのである。そのため、防災という言葉を聞くと敬遠してしまう人に対して、まずは自分の好きな事や興味があることと防災を結びつけてもらい、誰もが防災への第一歩を踏み出しやすいように工夫した。

具体的には、スポーツや教育・商品開発など、身近で取り組みやすそうな“きっかけ”を作り、防災へ少しでも関心を持ってもらう。そして、活動を実行する中で、自発的かつ継続的に防災活動へ参加していくという仕組みである。その結果、防災ボランティア団体 KPAD の活動を企画・実施・参加する学生は、自分の好きなことや興味があることを防災活動の場で実践できることとなり、従来よりも楽しさややりがいを感じる事が出来るようになった。

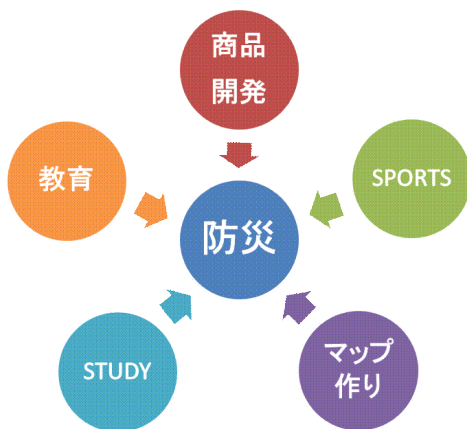


図 7-2 KPAD で用いた防災へのアプローチ方法(筆者作成)

そして、防災に取り組む“きっかけ”を得た学生は、再度

自発的に防災活動へ参加したり、次の新たな防災活動を提案したりしていくなど、良い循環が形成されたのである。このような組織体制になった後、防災ボランティア団体 KPAD の所属学生は大幅に増え、一時期は 140 人を超える団体となった。平素はもちろんのこと、緊急時にも地域拠点となる大学の学生が数多く防災活動に取り組む事は、全体的な地域防災力の向上へも貢献できただろう。

加えて、このような防災ボランティア団体 KPAD の活動に参加・連携していただいた外部の人々も、「防災の新しい視点を感じる事が出来た」「こんな防災なら、今後も活動に取り組んでいきたい」という意見を聞くことも多々あった。そのため、防災ボランティア団体 KPAD で実践した防災行動への“きっかけ”作りが学生のみならず、様々な世代の人々にも通ずることが可能なのか検証する為に、高知市帯屋街でのアンケート調査を実施した。

7-1 ①防災意識→行動 2. アンケート調査

防災意識を防災行動に移すための要因や住民と行政の協働におけるポイントを検証するために、無作為の高知県民 40 名に対して、防災意識・防災行動に関するアンケート調査を実施した。各質問(16 問)に対しての回答は、1=全く当てはまらない、2=どちらかという当てはまらない、3=どちらかという当てはまる、4=とても当てはまる. のどれか 1 つを選択してもらうという形式である。

本アンケートの中で、①防災意識→行動の要因を検証する項目は、主に「Q10. 体験型の防災イベント(例:非常食クッキング、防災運動会など)に興味がある」「Q11. 自分の興味がある事と防災が繋がると面白い。(防災×○○ 例:防災×スポーツ)」である。

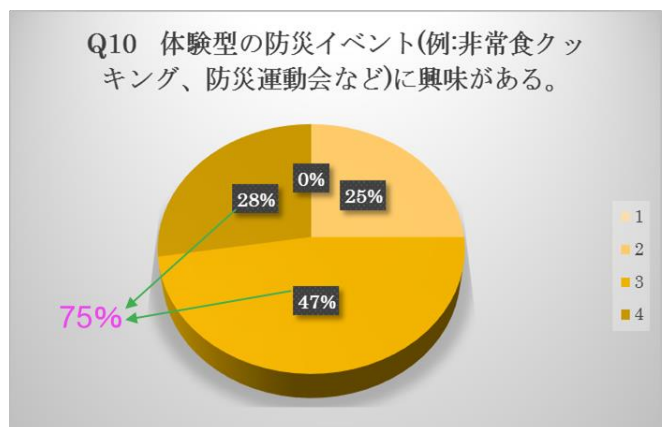


図 7-3 アンケート調査 Q10 の回答項目割合(筆者作成)

Q11 自分の興味がある事と防災が繋がると面白い。(防災×〇〇 例：防災×スポーツ)

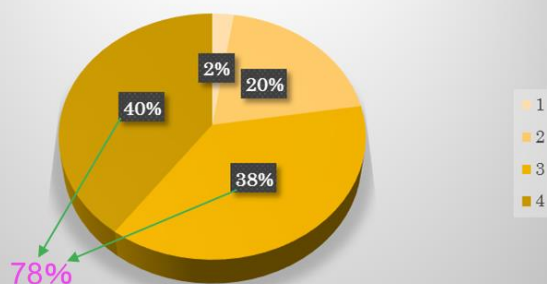


図 7-4 アンケート調査 Q11 の回答項目割合(筆者作成)

回答項目の3=どちらかという当てはまる, 4=とても当てはまる, を合わせると両設問で共に、75%以上の高い共感を得ている。つまり、人々が抱く興味・関心に、狙いを定めた防災イベントや体験型で楽しむ要素が強い防災活動は、防災意識から行動に結びつけるための実現可能な要因として明らかである。以上の結果により、誰もが取り組みやすい要素や防災は楽しそう・関心が持ちやすいといった従来の防災へのイメージを覆すような活動によって、現在よりも防災活動に取り組む人々を増加させることは可能である。

アンケートには、自由記述欄もあり、その中で本結論に関連のある声も一部紹介する。

「防災はめんどくさいというイメージが強いので、そのイメージを崩せるようなイベントなどがあればいいと思う」(20代女性, 居住地域: 沿岸部)

「防災活動は参加者を多く募ることの難しさがあると思います。多く人が集まるイベントの“ついで”で防災訓練があるといいと思います。」(20代女性, 居住地域: 市街地)

では次に、防災意欲がある住民と、多数の住民と共に活動したい行政の協働を実現する方法を調査していく。

7-2 ②住民×行政 1. ヒアリング調査

本ヒアリング調査の対象は、高知県庁危機管理部南海トラフ地震対策課と香美市防災対策課の職員(各2名: 香美市防災対策課は元担当者も含む)である。

まず、リサーチクエスチョン②住民と行政が一体となる協働を実現する為に、重要な要因や求められる取り組み方法についての結論を述べる前に、住民と行政が協働する意義を明確にしていく。2つの行政機関にヒアリングした結果、住民が防災活動を行うことや二者(住民と行政)の協働には、大き

く2点のメリットや効果が想定される。2点とは、①災害発生時、行政による対策の効果が増大する、②災害発生時、住民が主体となる避難所運営の実現である。

①について説明していく。高知県や香美市では、現在、様々な災害対策活動を行っている(例: 高知県…津波避難計画や高知県道路啓開計画の策定等、香美市…避難所運営マニュアルの作成や住宅耐震化の補助等)。ただ、これら行政の対策が活かされるためには、まず住民自身が災害発生時に自分自身で命を守ることが必要不可欠である。例えば、高知県が策定する津波避難計画は、地震による揺れが起こった際、自ら身を守り、その後に家もしくは学校・会社等を出てから、初めて避難計画を元に行動することができる。加えて、世帯各々が持ち家を耐震化・ブロック塀の倒壊防止対策など講じる事によって、自分の家や家族を守ることのみならず、周囲の安全確保にも結びつく(住宅倒壊による緊急支援ルートの確保や住民の避難経路の封鎖阻止等)。つまり、自分の命は自分で守ることが、結果的に行政による防災対策の効果上昇に大きく繋がるのである。

次に、②について説明していく。各避難所には、避難所運営マニュアルが作成されている。これは、避難所に関する基本的な考え方、避難所組織のあり方や活動内容をまとめたものであり、災害発生時の対応及び事前準備を行う際に参考となる資料である²。東日本大震災の被害を受け、災害対策基本法が改正されたことにより、内閣府から「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針(平成25年8月)」が発表された。避難所を設置する各市町村が、現在この取組指針を参考にしつつ、マニュアルを策定している。香美市も既に避難所運営におけるマニュアル作りを行っており、高知県も避難所運営マニュアル作成支援を実行している。避難所の開設や運営は市町村職員によって行われるのが基本であるが、南海トラフ巨大地震のような大規模かつ広域的な災害となれば、職員が各避難所に駆けつけられない可能性が高い。(県職員に限っては、全員が災害対策本部に入り、各市町村や国との情報交換・対策会議等を行う為、災害現場には行けないそうである。) 加えて、南海トラフ巨大地震により、最大クラスの地震・津波が発生した場合、高知県下のみでも避難者数

² 陸前高田市(平成27年3月)「避難所運営マニュアル」

(発生1日後)は、約451,000人である³。高知県の人口は高知県総務部統計課によると、平成28年12月1日時点で約720,068人である。つまり、高知県民の約60%以上の人が避難せざるを得ない状況となる。

これだけ多くの方が避難所に殺到した場合、一刻も早い避難所の開設と運営方法の確立が求められる。特に、避難所は初期段階の運営が非常に重要だ。なぜなら、避難所では被災者が流入し、「場所取り」が始まってしまうと、その人たちを再び再配置することは大変困難であり⁴、かつ、女性や介助が必要な障害者等、多様な立場の人々のニーズに沿ったスペース作りが求められるからである。そのため、地域住民が主体となって避難所を開設・運営できるよう、マニュアル作成を担う行政と協力して、普段からの実動訓練等を行うことが住民には必要である。

以上のような、住民と行政が協働する意義を確認した上で、リサーチクエスチョン②住民×行政についての結論を述べていく。

住民と行政が一体となる協働を実現するには、「住民同士がまとまり合って、行政と協力できる体制を整える事」が必要である。その体制の在り方として有効なのは、既存の自主防災組織の活用及び住民間の関係性構築である。理由を以下に述べていく。

【行政機関へのヒアリング結果】

日頃から住民と共に防災活動を行っている行政職員から話を伺うことにより、住民と行政の協働を妨げていると予測される要因(行政視点)を大きく3点明らかにすることができた。

課題1. 世帯ごとの対応が困難である。

行政は、住民に対して平等に接し、公平に扱うことが職務の前提である。憲法14条を根拠条文として、国民1人1人が国家との法的権利・義務の関係において等しく扱わなければならないという平等原則も存在する⁵。そのため、行政活動において、1つの世帯に実施することは、全世帯にも適応可能

となるのが最低条件だ。実際に、高知県や香美市では、住民から防災についての要望が寄せられることは少なくないが、個人的な意見が多く、何十万人・何万世帯以上もの住民全てのニーズに応えきれない訳がない。例えば、高知県や香美市に寄せられた意見では、個人の家の四方に堤防もしくは壁を設置してほしいという声もあったそうだ。行政は、限られた予算・人員の中で、県民・市民が納得する政策を実行しなければならない。そのため世帯ごとへの対応では、事業の印象が薄くなったり、費用対効果が減少したりする可能性が高くなる。だからこそ、世帯ごとや一人一人の意見を聞くことは出来ても、実現するのは難しいという課題が大きく存在する。

課題2. 住民が行政の対策を知らないことが多い。

高知県は、定期的なテレビCMや新聞広告、そして「南海トラフ地震に備えちょき」という啓発冊子の全戸配布を行っている。香美市でも広報誌や土砂災害対象地区ハザードマップの全戸配布など、様々な手段で啓発や取り組み紹介を行っている。しかし、住民はなかなか防災対策を知り切れていないのが現状である。上述したアンケート調査の「Q13. 行政(高知県や各市町村)が行っている防災対策を知っている。」より、その現状を証明することができる。

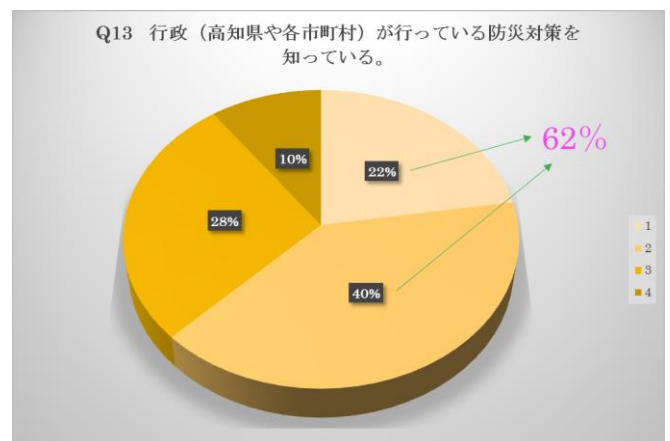


図 7-5 アンケート調査 Q13 の回答項目割合(筆者作成)

回答項目の1=当てはまらない、2=どちらかという当てはまらない、に、約6割程度の人々が回答している。つまり、アンケート回答者の約半数以上の方が現在の行政対策を知らない、もしくは一部しか知らない状況であるという事が分析できる。

具体的事例で見ても、高知県の住宅耐震化補助制度を認知している人は、約44.7%であり、半数以上の県民(木造住

³ 高知県(平成25年5月15日)「〔高知県版〕南海トラフ巨大地震による被害想定概要」

⁴ 内閣府(防災担当)(平成28年4月)「避難所運営ガイドライン」

⁵ 弁護士ドットコム

URL:[https://www.bengo4.com/saiban/d_564/\(2017年1月28日最終検索日\)](https://www.bengo4.com/saiban/d_564/(2017年1月28日最終検索日))

宅居住者)に伝わっていないという問題がある⁶。このような現状から、行政の対策活動や取り組み支援の情報を、住民へ上手く広報できていないという課題が存在していることが把握できる。

課題 3. 住民同士の協力や結びつきが軽薄である。

全国的にも言える事だが、高知県や香美市内でも自主防災組織(地域住民による任意の防災組織)の活動参加者の固定化・高齢化が進んでいる。固定化や高齢化は、自主防災組織活動のマンネリ化や組織の弱体化・維持困難に結びつくため、早急に解決が必要である。このような原因として、生活スタイルの変化による住民同士の結びつきが減少したことが大きく影響している。

かつて、1つの「村」として隣近所で助け合っていた時代と違い、現在はサラリーマンや単身世帯が格段に増えた。その結果、隣近所で顔を合わせる機会は減少し、住民同士で助け合うという意識も低下していった。加えて、日中に仕事をしている人々が自主防災組織の活動に参加することは難しく、昼間の活動要員は、いつもの決まった高齢者が中心となってしまうのが現状である。年々、近隣関係が希薄になっていることは、内閣府の調査でも証明されている。

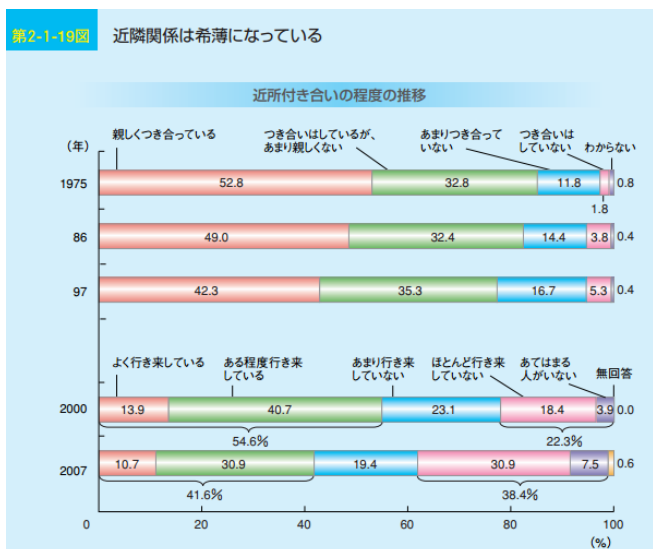


図 7-6 (出典：内閣府「平成 19 年版 国民生活白書」)

URL:http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/10_pdf/01_hopen/(2017 年 2 月 1 日最終検索日)

しかし、地域住民のつながりがもたらす地域への効果は、

地域教育力の向上や治安維持など多数挙げられる。中でも防災に関しては、特に住民同士のつながりやコミュニティ形成が災害時の被害減少に大きく影響していく。なぜなら、災害時に住民同士で助け合う「共助」が自助・共助・公助の中で一番頼りになるからである。実際に、阪神・淡路大震災における救助の主体と救出者数では、7 割以上の人々が近隣住民によって助けられた⁷。大規模災害時には、全ての災害現場に消防や自衛隊等、行政の救助隊が到着することは困難なため、近隣住民同士で助け合って生き延びる事が必要だ。だからこそ、平素から近隣住民と顔の見える関係性やネットワークを形成することにより、地域のつながりを強化することが防災活動には非常に大切である。そこで、地域ごとに形成される自主防災組織が中心となって、防災訓練や災害時の共助促進を図ることが重要になってくる。

現在、この自主防災組織率は高知県全体で 93.3%(平成 28 年 4 月 1 日時点)、香美市全体で 93.7%(平成 28 年 4 月 11 日時点)と、高い組織率である。しかし、組織率は高くても、実態は上述したように参加者の固定化・高齢化や立ち上げただけで活動実績が無いという地域も多く存在している。地域内の住民が一丸となって、来るべく災害に備える事が可能となるよう、まずは住民同士のつながりを作り、平素からお互いが協力し合える関係性を構築することが課題である。

7-2 ②住民×行政 2. 行政が抱える課題に対する解決策の仮説立案

【7-2 の 1. で述べた 3 つの課題に対する解決策の仮説立案】

私は、行政へのヒアリング調査によって明らかになった 3 つの課題に対して、解決策の仮説を考案した。(次ページの図 7-7 参照)

課題 1. 世帯ごとの対応が困難である。に対しては、既存の自主防災組織を活用して、住民同士が連携を図ることである。行政は、上述したように一人一人の意見に応える事は難しい。しかし、一地域として要望を提案することは、行政側にとっても意見をくみ取りやすく、合理的な要望の場合は、費用対効果や実現可能性も高くなる。加えて、人々が行政に望む防災対策は、地域内だと似ていることも多いと考えられる上に、近隣住民が行政への意見を出し合うことは、継続的かつ多様

⁶ 高知県「南海トラフ地震対策行動計画(第 3 期 平成 28 年～平成 30 年) 8 つの重点課題」

⁷ 内閣府「平成 26 年版防災白書」

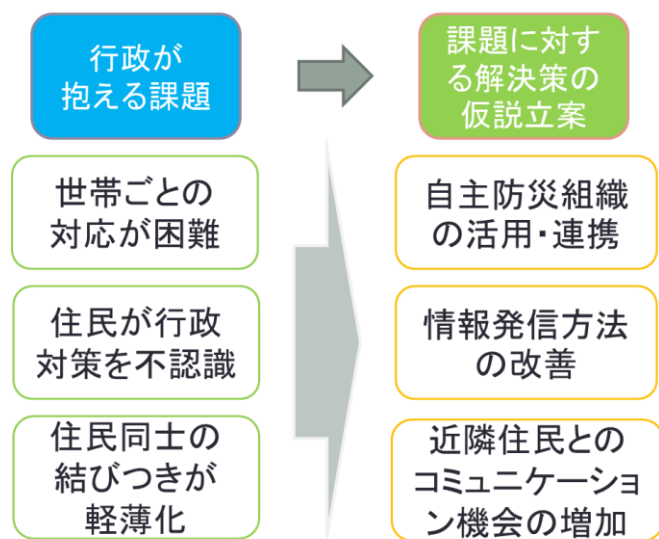


図 7-7 行政課題に対する仮説立案図(筆者作成)

な意見が反映された防災活動になりやすいと考えた。このようなことから、課題 1. に対して自主防災組織を活用し、住民と行政が協力し合う機会の増加と近隣住民同士の防災活動が促進されるという効果を期待する。

課題 2. 住民が行政の対策を知らないことが多い。に対しては、行政側からの情報発信方法の改善が必要だと考える。私自身が行ったアンケート調査では、約半数以上の人が、行政が行う防災対策を知り切れていないという結果が出ている。この背景としては、住民の生活スタイルが大きく変化しているにも関わらず、行政の広報発信は、一部を除いて従来からの方法で現在も行われているからではないかと考えた。広報誌やテレビ CM、新聞広告等も啓発の効果はあるが、行政から住民への一方的な広報になっていないだろうか。この場合、防災に関心がある人は積極的に情報を見ようとするが、防災に対して関心が薄い人は、わざわざ手にとって見ようとすることは考えづらい。また、行政が住民に伝えたい内容は誰をターゲットとしているのか、それに応じて伝える媒体も変えなければならないと考えた。例えば、高齢者は既存のような紙面上での告知が優位かもしれないが、ネット社会かつ流行に敏感な若者に対しては、SNS(ソーシャル・ネットワーキング・サービス)を活用するなど、広報の内容や手段を臨機応変かつ多様な手段で模索していくことが必要だと感じている。

課題 3. 住民同士の協力や結びつきが軽薄である。に対しては、近隣住民とのコミュニケーション機会を増加することが

必要不可欠だと考える。その方法として、私は防災に限らない地域イベントの継続的な開催が挙げられる。上述したように、現在は生活スタイルが変化し、近隣住民との関係性が“無くても” 各々で生きていくことは何ら問題がない。だからこそ、私はあえて地域住民が一同に会する場を、生活上の意義が無くても集めるべきだと感じている。なぜなら、私自身の経験からも言えることだが、地域で活動することや隣近所と仲を深める事は、居住地や地域住民に対する愛着を育む唯一の場所となるからだ。

私は、高校時代まで防災分野に限らず、ボランティアや地域活動に対して、あまり関心が無かった。そのため、隣近所の人々と触れ合う機会も少なく、地元に対する関心も現在より、さほど強くなかった。その地元への思いを変えたのが、大学時代の地域活動経験だった。活動を行う為には、まず地域の現状を知ることが重要であり、地域を維持・発展していくためには、今後何が必要なのかと模索していく内に、高知県への愛着が次第に形成されていった。これは、防災でもきっと同じことが言えるのではないだろうか。地域住民が、まずは同じ地域内の人々の存在を知り、地域でのイベントや企画を生み出すために多くの人々と議論したり、団結したりする。そして開催されたイベントや活動は、より多くの人々が地域を知る機会となり、また更に、地域が繋がる輪が大きくなっていくものと考ええる。このコミュニティ形成こそが、防災で重要な「共助」にも結びつき、結果的に住民が団結できる防災活動への第一歩になるのではないかと期待する。実際に地域での活動によって、地域への愛着が生まれた人は非常に多い(次ページの図 7-8 参照)。だからこそ、まずは住民同士がコミュニケーションを取ることが出来る機会を、積極的に設けていくことが重要だと強く感じている。

7-2 ②住民×行政 3. 活動が盛んな自主防災組織で調査

次に、現在、高知県内で活動が盛んな自主防災組織にヒアリング調査を行う。目的は、なぜ活動が盛んに行われるのか、また、どのようにして活動を維持・発展させているのかという重要点を明らかにしていく。本調査には、私が 7-2 2. で述べた仮説の実現可能性や先行事例等を追求する意図もある。

ヒアリング調査の対象は、高知市種崎地区津波防災検討会連合会・香美市宗目防災会・香美市小島防災会の会長・副会

第2-2-4図 ボランティア活動によって、地域への愛着が生まれた人が多い



図 7-8 (出典：内閣府「平成 19 年版 国民生活白書」
URL:http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h19/10_pdf/01_honpen/(2017 年 2 月 1 日最終検索日))

長(計 5 名、元会長・元副会長も含む)である。この 3 組織を選定した理由としては、いずれの組織も活動が盛んだと、高知県庁もしくは香美市役所からご紹介していただいたからである。中には、平成 26 年度に高知県の尾崎知事と各地域住民が防災分野で議論しあう「対話と実行座談会 in 香美市」に出席された防災会もあり、私自身も防災ボランティア団体 KPAD の代表として、その場で意見交換させていただいた方もいらっしやった。

【自主防災組織へのヒアリング結果】

上記 3 組織へヒアリング調査を行った結果、活動が盛んである理由を大きく 3 点明らかにすることが出来た。

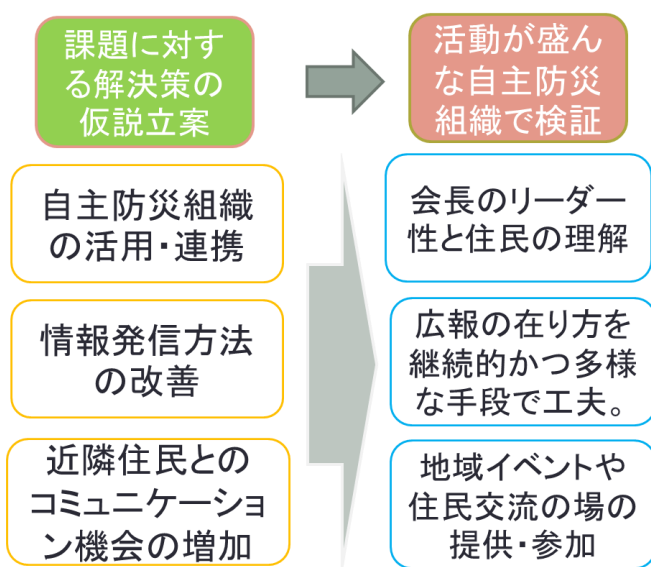


図 7-9 立案した仮説を元に、自主防災組織の維持・発展に必要な要素を検証(筆者作成)

理由 1. 会長・副会長のリーダーシップと地域住民の理解

いずれの 3 組織もヒアリング調査を行い、話を聞く中で、強く感じたことが会長・副会長の行動力やリーダーシップ性である。自主防災組織の活動を率先的に計画したり、活動には必ず参加するようにしたり気を付けるなど、会長自らが積極的に動かれていた。中には、活動費用を自腹で出してまで、住民に活動する場の提供や地域内の様々な行事に参加して、住民から顔を覚えてもらえるよう工夫されている方もいる。このように、自主防災組織の活動を継続的かつ盛んに行うためには、本調査で話を聞かせていただいたような自主防災活動のキーパーソンとなる方が必要だと感じている。地域活動やボランティアは、いつか誰かがやってくれるだろうという意識を持ちやすい。だが、地域の代表となる人々が積極的に行動する姿を見て、住民が共感・理解し、徐々に活動に参加するという事例は多いだろう。実際に、3 組織が行う定期的な防災訓練の住民参加率は他地域と比べて高い方だと、会長は口を揃えて述べていた。自主防災組織の会長・副会長がリーダーシップを発揮し、組織を率先して導いていくことにより、地域住民の信頼を得て、盛んな防災活動が展開できているものと分析した。

理由 2. 常に広報手段の工夫を模索している。

3 組織とも、活動の広報手段は主に回覧板やチラシの全戸配布であった。ただ、単に情報を回していくのではなく、どうすればより多くの人が見てくれるのか、毎回工夫をしているそうである。例えば、防災訓練に来てくれる子供を増やしたい場合、お菓子配布と大きく記載したり、回覧板に漫画を入れて家族皆で見る機会が増えるよう工夫したり、色々と試されていた。更に、地域内の全戸に笛の防災グッズを配布して、避難訓練時に活用することができる機会を作り、訓練への参加率向上を目的とする広報手段もあった。このように、広報のあり方を常に変化させ、まずは住民に情報等を見つけてもらうことが活動参加率の向上に大きく繋がることが分かる。この話を聞いて、実際に私は、そもそもどれぐらいの人々が行政もしくは自主防災組織の活動に参加したいと考えているのか、上述のアンケート調査によって検証してみた。対象となる質問項目は、「Q14. 行政の人々から、防災活動の紹介や参加声掛けがあれば参加してみたい。」「Q15. 地域住民による

任意の防災組織(自主防災組織)の活動があれば参加したい。」である。

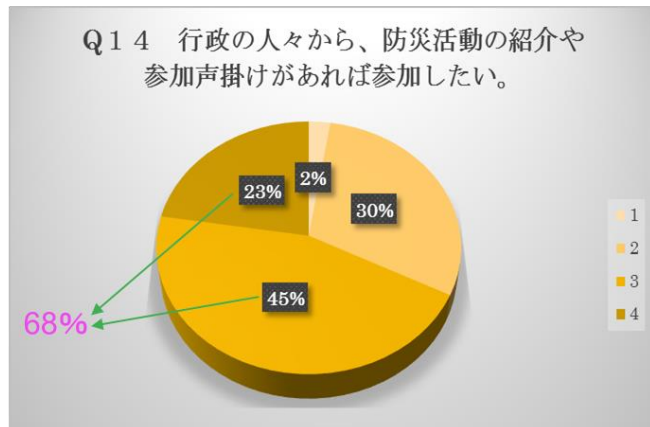


図 7-10 アンケート調査 Q14 の回答項目割合(筆者作成)

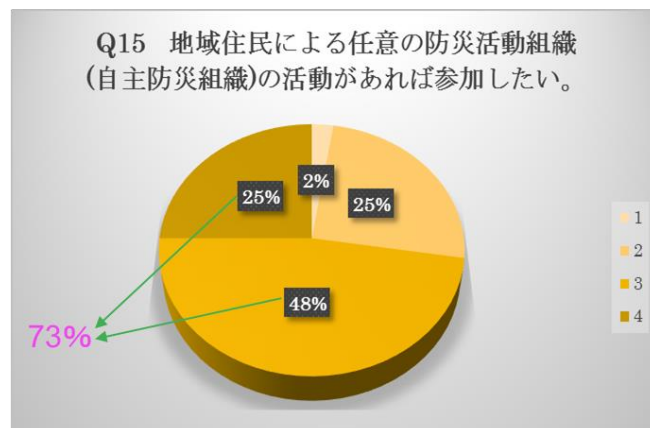


図 7-11 アンケート調査 Q15 の回答項目割合(筆者作成)

回答項目の3=どちらかという当てはまる、4=とても当てはまる、を合わせると両設問で共に、約7割程度の高い参加意欲を示している。つまり、住民に対する広報活動を工夫することにより、更に多くの人々が防災活動へ参加するという事は可能である。住民は決して、防災活動に抵抗感を抱いていないのだ。だからこそ、まず情報発信する側(行政や自主防災組織)が情報を受ける側(住民)の目線に立って、広報戦略を組み立て、いかにして参加の機会を促すことが出来るかが非常に重要である。

理由 3. 地域イベントや住民交流の場の提供・参加

理由 3.についてだが、私はこの点が、自主防災組織が盛んになる理由として、一番強く影響していると感じている。そして自主防災組織の会長・副会長も、この点を日々の活動の中で、最も意識されていた。

7-1 ①防災意識→行動の中で、述べたように防災に興味を

抱く人はなかなか少ない。そのため3組織では、防災に関係のないイベントや活動を定期的に開催している。そして、住民同士の関わりを増やした上で、防災活動に結びつけようと努力されていた。

例えば、卓球サークルやカラオケ同好会の設立、夕涼み会等により、皆で集まる機会を設けて、防災に興味が無い人とも触れ合えるように工夫されている。定期的に顔を合わせる機会があれば、自然とコミュニケーションが生まれ、緊急時の信頼関係にも結びついていく。特に、災害発生時には、近隣住民と空間や時間を共有していることから、全ての住民が運命共同体の一員の為、人々の関係性は非常に重要なのだ⁸。

また、近隣住民との会話を行之、地域の情報共有を行うことは、お互いの災害時のリスクを減らすことや更なる防災対策の意欲にも結びつけることが可能となる。なぜなら、周囲の人々が防災活動を行っているなら、自分も活動しなければという意識を人々は抱きやすいからだ。上述したアンケート調査の「Q9. 近隣住民が防災活動に取り組んでいると、自分も参加しなければと感じる。」という質問事項で明らかにすることが出来た。

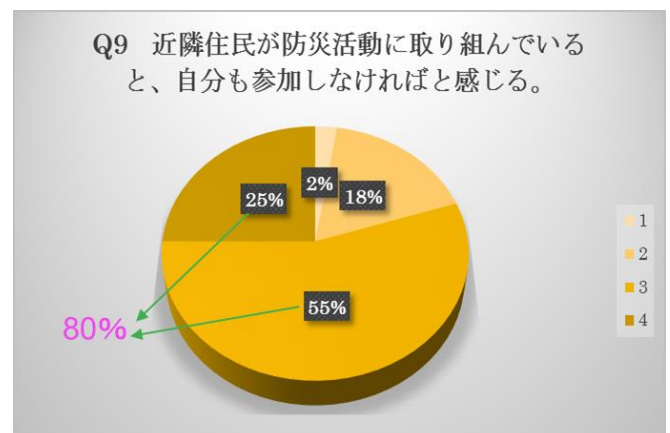


図 7-12 アンケート調査 Q9 の回答項目割合(筆者作成)

回答項目の3=どちらかという当てはまる、4=とても当てはまる、を合わせると、80%と高い意欲を示している。日々のコミュニケーションの機会や情報共有により、自分の家庭の防災対策状況や地域の活動情報などを相互に伝達しあうことは、全体的な地域防災力の底上げに繋がっていくものだと考える。そして結果として、震災時に近隣住民が助け合い、地域一体となって災害を乗り越えていける体制づくり・関係

⁸ 消防庁国民保護・防災部 防災課(平成21年3月)「災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会 報告書」

性づくりが可能になると私は、本調査より分析した。

8. 総括

住民と行政が一体となる防災活動を実現する為には、大きく3点の要因・プロセスが必要であることが本研究で明らかに出来た。これまで述べてきた調査結果や分析等を元に、結果の総括を記していく。

1. 防災への価値観や印象を変える。《①防災意識→行動》

住民が高い防災意識を持っていても、なかなか防災行動を取らない一つの大きな要因として、防災へのイメージが障壁になっていることが明らかとなった。そのため、防災イベントや“防災×〇〇”など、体験型や楽しめる要素の強い防災活動を提供することにより、まずは住民が取り組んでみたい・参加してみたいと思ってもらうことが重要である。防災の価値観を変える事により、住民にきっかけを作ることが、防災行動を行う人々の数を増やす大切な過程だと私は考える。

2. 行政側の広報の工夫と自主防災組織を活用した地域一体となる防災対策 《②住民×行政》

住民と行政の協働を妨げている要因の一つとして、この点を改善することが急務である。住民は行政の対策を知らない人が多く、一方で行政は世帯・個人ごとに対応することが難しいという現状に対して、行政側の広報方法を変化させていくことが求められる。事業内容は時代や地域の環境に応じて変化していても、広報の在り方が従来とあまり変わらないのでは、その行政対策を認知できる人々の割合は年々少なくなってしまうのではないだろうか。特に現在は、スマートフォンやパソコンなど誰もが手軽で安易に情報を入手できる時代となってきた。行政の情報発信も、これらのツールを更に活用して、住民が気軽かつ確実に情報を入手できる体制や制度構築を図ることが必要である。先進的な事例として、地域密着型 SNS が挙げられる。株式会社 Proper が運営するご近所 SNS「マチマチ」は、近隣住民同士のみとのコミュニケーションを通じて、地域課題解決や近所の情報交換が可能なサービスである⁹。このように近隣住民のみと限定したコミュニティ

サイトなら、行政や住民が積極的かつ双方向で様々な年代と情報交換が図りやすいのではないだろうか。その結果、自主防災組織への住民加入率も向上し、個々人の防災活動に加えて、地域住民が団結した自主防災組織活動が盛んになりやすいと考える。そして、地域住民が集まる自主防災組織と行政が協働しやすい関係性に発展していくだろう。

3. 日頃から地域で支え合う関係性づくり 《②住民×行政》

通常時から地域内のつながりや住民同士の結びつきが軽薄だと、災害が発生した際に地域内で協力し合えることが難しい状況となる。そのため、防災に限らない地域イベントや活動等により、近隣住民が顔を合わせる機会の増加を図ることが必要である。その結果、災害時の共助意識も高めていきやすいだろう。加えて、住民が他の住民をイベントや活動に誘い合うことや意見を言い合う機会により、集団的で効果の高い防災活動を行うことも実現しやすくなると考える。

9. 提案(まとめ)

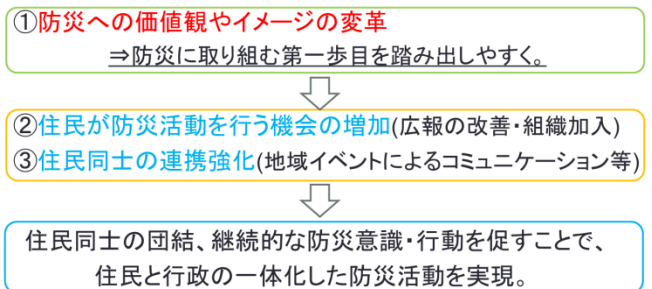


図 9-1 住民と行政が一体となる防災活動を実現可能とするプロセスについて(筆者作成)

これまでの調査によって、明らかにしてきた住民と行政が一体となる防災活動を実現可能とするプロセスを最後に述べていく。図 9-1 のように、三段階によって住民と行政の協働を実現していく。

①防災への価値観やイメージの変革は、数多くの人々が抱く防災意識を行動へ結びつけるための方法である。防災は楽しい・取り組みやすいという活動によって、まずは住民に防災に取り組む第一歩を踏み出してもらい、防災活動に参加する人々の増加を図る。

次に、②住民が防災活動を行う機会の増加では、行政側の広報方法の改善・工夫により、住民へ確実に情報を届ける事を目指す。そして住民が自主防災組織に参加し、地域ごとに

⁹ ご近所 SNS「マチマチ」
URL:<https://machimachi.com/>(2017 年 2 月 3 日最終検索日)

団結し合える防災活動の体制を整えていくことが必要である。

最後に、③住民同士の連携強化では、地域イベントや活動等により、地域内でコミュニケーションを取る機会を増加していく。そうすることで、住民同士のつながりが強化されることにより、災害時の共助意識向上や継続的な防災活動が展開されていくと考える。以上のようなプロセスによって、住民と行政が一体となる防災活動を実現することができると私は提案する。

10. 今後の課題

災害大国日本に住む限り、私たち日本人は日常生活と災害を切り離して考える事は難しい。そのような状況の中、東日本大震災(2011年3月11日)以降、全国的に大学生が災害支援や防災活動を行う傾向が強くなっている。特に、熊本地震(2016年4月14日)では、地震発生直後からSNSや各大学の学生団体による相互連携等を活用し、直接的・間接的な支援活動を行う学生が多く見受けられた。このため、大学生や若者による防災・災害支援活動が地域住民や行政機関にもたらす影響等について調査していくことを今後の課題としたい。

来るべく災害に対して、事前の対策を講じることは、私たちの命や生活を守ることに加えて、地域への愛着や住民同士の仲を深める事にも間接的に繋がっていると、本研究を行う中で強く感じた。災害は他人事ではなく自分事だという強い認識を持つことが、自分の命・家族の命・地域の人々の命を守ることに結びつくだろう。そして、その意識や行動が、住民のみならず行政をも巻き込み、地域が一丸となって災害に立ち向かって行くことに結びつくと考えている。防災対策に無駄なことはなく、日頃の行動が少しでも災害から人々を守れることに繋がると信じて、私自身も今後積極的に防災活動に励んでいきたい。

参考文献・参考資料

- 1) 大谷章司(2009)「地震防災行動の2重動機モデルにおけるメディアの影響」『日本心理学会第73回大会』pp. 243
URL:<http://www.psych.or.jp/meeting/proceedings/73/contents/poster/pdf/3AM003.pdf> (2017年2月5日最終閲覧日)
- 2) 大谷章司(2009)「意志があるのに実行しない心理〜リスクを高める潜在的動機〜」『情報処理推進機構 情報セキュリティ

と行動科学ワークショップ 招待講演』

URL:<https://www.ipa.go.jp/files/000026122.pdf> (2017年2月3日最終閲覧日)

- 3) 高知家の家族会議〜高知県の幸福度を考える県民会議〜
(2016)『高知家のしあわせ』
- 4) 神山和久(2008)「まちづくりに求められる「市民力」の醸成に関する基礎的研究-北九州市民意識の動向分析を通じて-」
URL : https://www.kitakyu-u.ac.jp/iurps/pdf/02_2.pdf
(2017年1月30日最終検索日)
- 5) 高知県(2014)「高知県地域防災計画」
URL:<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/2014092400080.html> (2017年2月1日最終検索日)
- 6) 高知県(2016)「高知県南海トラフ地震対策行動計画 第3期平成28年度〜平成30年度」
URL:<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/2016051300370.html> (2017年2月1日最終検索日)
- 7) 高知県(2013)「高知県版 南海トラフ巨大地震による被害想定」
URL:<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/2015050100097.html> (2017年1月30日最終検索日)
- 8) 高知県(2016)「自主防災組織の組織率」
URL:<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/jishubousosikiritu-h27.html> (2017年1月30日最終検索日)
- 9) 高知県(2016)「平成27年度 地震・津波に対する県民意識調査 報告書」
URL:http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/files/2016021300027/file_2016213612350_1.pdf (2017年2月1日最終検索日)
- 10) 内閣府政府広報室(2016)「社会意識に関する世論調査(平成28年2月調査)」
URL:<http://survey.gov-online.go.jp/h27/h27-shakai/gairyaku.pdf> (2017年2月1日最終検索日)
- 11) 香美市防災対策課(2016)「自主防災組織一覧表」
URL:<http://www.city.kami.kochi.jp/uploaded/attachment/11081.pdf> (2017年1月31日最終検索日)
- 12) 香美市防災会議(2015)「香美市地域防災計画」
URL:<http://www.city.kami.kochi.jp/uploaded/attachment/8111.pdf> (2017年1月31日最終検索日)