

# 持続可能な自主防災活動を行うためのノウハウと課題 抽出の試み

## An attempt to extract know-how and problems on sustainable voluntary activities for disaster reduction

○高橋 直也<sup>1</sup>, 秦 康範<sup>2</sup>  
Naoya Takahashi<sup>1</sup> and Yasunori HADA<sup>2</sup>

<sup>1</sup>山梨大学工学部土木環境工学科

Department of Civil and Environmental Engineering, University of Yamanashi

<sup>2</sup>山梨大学地域防災・マネジメント研究センター

Disaster and Environmentally Sustainable Administration Research Center, University of Yamanashi

Activation of voluntary activities for disaster reduction has become the one of big issues on increasing coping capacity. Most of previous studies are tended to focus on active voluntary activities. However, studies focused on sustainable voluntary activities for disaster reduction has not seldom done. Therefore, we attempt to extract know-how and problems on sustainability and continuity in terms of voluntary activities. In this study, 3 communities were selected by an organization in charge of disaster management in Yamanashi Prefecture, where disaster reduction activities were active in 2010. Know-how and problems on sustainable voluntary activities for disaster reduction were extracted by comparing the result of the interview with 3 communities in 2010 and 2017.

**Keywords** : sustainable voluntary activity, disaster reduction, interview survey, know-how

### 1. 研究背景と目的

1995年阪神・淡路大震災以降、地域の助け合い「共助」の役割が再認識されるとともに、その中核を担う自主防災組織の結成が各自治体で行われている。全国では自主防災組織の組織率は、81.0%（2015年）であり増加傾向にある（防災白書 2015）。山梨県内においても自主防災組織の組織率は92.8%（2015年）と全国的に高い水準にある。しかし、組織を結成し自主防災活動を継続させることは容易ではない。有馬<sup>1)</sup>によると、自主防災組織の加入自覚率は、全国で25.0%（2012年）と組織率に対して大幅に低く、組織の形骸化が起きている地域が多数存在すると考えられる。

本研究では、自主防災活動が活発だった地域コミュニティに着目し、その地域が現在どのような自主防災活動を行っているのか調査することにより、持続可能な自主防災活動を行うためのノウハウや課題の抽出を試みる。

### 2. 先行研究

藤田ら<sup>2)</sup>は活発な自主防災組織を対象にアンケート調査を行い、自主防災活動とまちづくり活動の実態把握を行っている。先行研究<sup>例えは 3)-5)</sup>は、ある時点における自主防災組織の活動を対象としており、同じ組織が継続して活動を行っていくためのノウハウや課題については充分検討されていない。

### 3. 調査概要

本研究では、著者らにより実施された一次調査（2010年実施）と二次調査（2017年実施）の結果を比較することにより、持続可能な自主防災活動を行うためのノウハウや課題の抽出を行う。

一次調査では、対象とする自主防災組織の選定は、山梨県総務部消防防災課（現、県防災局防災危機管理課）に依頼し、県内で活発な自主防災活動を行っている3地区の紹介を受けた。地区の役員へのヒアリング調査を実施

し、自主防災組織の立ち上げや自主防災組織の運営、住民の参加、防災訓練に関してノウハウや課題を抽出した。

二次調査は、一次調査と同じ自主防災組織を対象に実施する。一次調査から7年が経過し、防災活動が活発だった地区の現状を把握するため、ヒアリング調査を行う。

### 4. 方法

#### (1) 対象地域

2010年に自主防災活動が活発であった山梨県の3地区における自主防災組織に焦点を当て調査を行う。調査地域は、南アルプス市(A地区)、韮崎市(B地区)、富士川町(C地区)である(図1, 表1)

#### (2) 調査方法

2010年と2017年に3地区の役員に調査を行い、その結果と比較することで、自主防災活動を継続する上でのノウハウや課題を抽出する。ヒアリング調査は、大金ら<sup>6)</sup>を参考にした表2の8項目（組織体制、自主防災組織、自治会活動、防災役員、広報活動、外部連携、行政への要望）に従って行った。事前に準備した調査項目にとらわれず、話し手のリアルな視点から、話の流れに沿って進めていくこととし、必要に応じて事実確認を適宜行った。



図1 対象地域

表1 対象とする山梨県内の3地区（2010年調査時）

	A地区	B地区	C地区
所在	南アルプス市	韮崎市	富士川町
人口	3,491人	312人	約180人
世帯数	1,123世帯	86世帯	72世帯
組数	54組	5組	9組
特徴	新興住宅地	旧市街地+新興住宅地	旧市街地
	甲府盆地の釜無川右岸に位置し、かつては釜無川の氾濫原であった。15年前から宅地が増え、県内から若い人が移り住んでいる。サラリーマン世帯が比較的多い。	釜無川の右岸に位置するが、高台にあるため水害の恐れはない。約20年前から二つの地区で宅地開発が始まり、この地区では今では昔から住んでいる人の方が少ない。	甲府盆地の最南端に位置し、富士川の氾濫原であり、地形は平坦である。旧諏沢町の古くからの市街地に位置し、今では高齢化が進んでいる。
主に想定される災害	地震、水害	地震	地震

表2 ヒアリング調査項目

項目	内容
属性	年齢/役員期間/役員の位置づけ
組織体制	主体となって活動を行う役員/役員の交代
自主防災組織	活動内容/課題/参加住民の共通点や特徴 参加を促すための工夫/活動を行う上での課題
自治会活動	活動内容/参加状況
防災役員	自治会や防災活動への意識
広報活動	広報手段、内容
外部連携	外部組織との関わり
行政への要望	自治会活動、防災活動上の行政への要望

## 5. 調査結果と考察

### (1) 3地区における調査結果

3地区における一次調査と二次調査の結果を、表3～表5にそれぞれまとめる。

南アルプス市A地区（表3）は、防災ボランティアが中心となり、安否確認が行われている。一次調査時から、住民の住所や氏名の載った名簿を作成し、訓練出欠の確認を行うことで参加していない住民に、参加を促すチラシをポストに貼るといった活動が継続的に行われている。また、2010年には住民参加の促進として、防災訓練時に粗品やアイスを提供することで、楽しいイベントを通じての交流を通して防災に興味を持ってもらうなど、区と連携した活発な防災活動を行っていた。

しかし、2014年頃から区が主体となって活動を行うようになり、区の役員任期が1年と短くなった。一次調査では6年だった役員の任期（会計2年、副区長2年、区長2年の計3年経験する仕組みとなっていた）は、二次調査では役員任期はそれぞれ1年になるとともに、会計や副区長といった役員未経験者であっても区長になることができるようになった。そのため、これまでの取り組み（安否確認訓練は現在でも行われている）に終始し、PDCAを回すことが困難になった。また、この地区は新興住宅地であり、7年間で人口が350人増加した。そのため、活動を行う上で役員への負担が大きくなったことも原因の1つと考えられる。

また、一次調査では防災ボランティアと自治会が連携して防災活動が実施されていたが、二次調査では自治会主体となっていた。防災ボランティアのメンバーの中には女性が少なくないが、自治会の役員は男性ばかりとなっているため、女性は婦人会として自治会の下部組織と位置づけられており、防災ボランティアの声が、自主防災活動に反映されにくくなった。この背景には、以前は地域の実情をよく知っている役員が居て、防災ボランティアの声を防災活動に反映してくれていたのが、役員

表3 南アルプス市(A地区)

調査日	2010年8月18日	2017年8月27日
属性	・任期6年 ・区の役員と防災役員を兼任	・任期1年 ・区の役員と防災役員を兼任
組織体制	・防災ボランティアと自治会が連携	・自治会が主体
自主防災組織（課題）	・後継者の不足 ・住民の主体性	・後継者の不足 ・組織の拡大 ・女性の参加 ・リーダーの能力不足
自治会活動	・イベントを行う	・組未加入者の情報把握
防災役員	・リーダーが熱心 ・住民との温度差	・リーダーの意識低下 ・住民との温度差
広報活動	・チラシを配布 ・通信を配布	・チラシを配布 ・通信を配布
外部連携	・社会福祉協議会や行政	・小学校と避難訓練を行う
行政への要望	・運営助成金の交付	・行政との意見交換会 ・養成講座のバックアップ

表4 韮崎市(B地区)

調査日	2010年8月19日
属性	・任期6年 ・自治会長と役員を兼任
組織体制	・自主防災組織が主体
自主防災組織（課題）	・後継者不足 ・住民の災害への危機感
自治会活動	・未加入者への説得
防災役員	・リーダーが熱心 ・住民との温度差
広報活動	・防災マップを配布 ・啓発本を配布
外部連携	・行政、消防団
行政への要望	・防災に向けての費用を請求

表5 富士川町(C地区)

調査日	2010年8月23日	2017年7月2日
属性	・任期5～6年 ・防災役員を専任	・任期5～6年 ・防災役員を専任
組織体制	・自主防災組織が主体	・自主防災組織が主体 ・役員は2～3人交代
自主防災組織（課題）	・後継者不足 ・住民の主体性	・後継者不足 ・住民の主体性
自治会活動	・特別なことはやっていない	・特別なことはやっていない
防災役員	・リーダーが熱心 ・住民との温度差	・リーダーが熱心
広報活動	・特別なことはやっていない	・特別なことはやっていない
外部連携	・横のつながりが少ない	・横のつながりが少ない
行政への要望	・資機材購入費の補助	・特になし

任期が短くなり、防災ボランティアとの関係が希薄になるとともに、任期期間中はできるだけ余計な仕事をせずに任期をやり過ごすことを考えるようになったことが、原因として推察された。

韮崎市 B 地区（表 4）は、自主防災組織が中心となり、消防団と連携して防災活動が行われていた。一次調査では役員が防災活動に対して非常に熱心な方で、無尽会や育成会をを通しての地域コミュニティの強化や、防災マップを全世帯配布、炊き出しを行うことによる防災訓練の参加促進といった活動に力を入れて活発な活動を行っていた。

市の防災担当者を通じて二次調査を依頼したところ、当時の役員は交代しており、現在目立った活動をしていないため辞退された。そのため、市の防災担当者に B 地区の現況を確認してもらうこととした。

その結果、「一次調査時に中心的に活動していた役員が交代し、その後は防災活動に対する取り組みへの熱意が失われた」、「B 地区は、高台に位置していることから水害の心配はなく、住民の災害に対する危機感が希薄であることも背景にある」、との現役員の声を得た。

富士川町 C 地区（表 5）は、旧市街地であり昔から居住する高齢者が多く、顔なじみで自主防災組織を発足し、180人 70 世帯の比較的小さな組織で活動を行っている。防災活動の一環として、血液型までが書かれてある世帯台帳を作成し、防災訓練時の安否確認に用いられている。防災活動における PDCA サイクルを自分たちで回すことにより、行政をあてにしない組織づくりが行われている。また、防災役員の任期は、5～6 年であり、一次調査時から役員は 2～3 人交代したが、会長、副会長は交代していないことから、リーダーは防災活動に対して熱意のある方で、活発な活動が定着していると考えられる。

一次調査時から、防災役員が非常に熱心な方であることや、県内外の自主防災組織が視察に来ることから活発な防災活動を継続的に行っていると考えられる。しかし、役員の高齢化に伴う後継者不足が大きな課題となっており、現状では中長期的な組織運営は困難である。

## (2) ノウハウと課題の抽出

### a) ノウハウ

防災役員の任期が長いことにより、専門性を高めるとともに、組織の引き継ぎを容易にすることが可能である。また、楽しいイベントを催すことで日頃からの近所付き合いや防災活動への住民参加を促すことができる。自治会や防災活動において女性の意見を反映させることや、外部組織と自主防災会の活動を結びつけることにより、新たな視点から活動を行うことができるため、活動のマンネリ化を防ぐことにつながることを期待される。

### b) 課題

行政と連携して行われる活動（防災リーダー養成講座等の研修事業）と自主防災組織の活動が結びつかないことや、自治会長と防災役員を兼任している地区では役員の任期が短くなっており、自治会運営そのものが中長期的なものではなくて来ていることが確認された。共通した課題としては、後継者不足に悩まされている地区が多く、外部との連携やイベントを通じての若者の呼び込みが課題である。

## 6. おわりに

本研究では、3 地区で 2010 年と 2017 年にヒアリング調査を行い持続可能な自主防災活動を行うためのノウハウと課題の抽出を試みた。

表 6 抽出されたノウハウとその理由

ノウハウ	理由
防災役員の任期は 3 年以上	役員の専門性を深めることができ、組織の引き継ぎができるようになるため
楽しいイベントを通しての交流	防災について関心を持ってもらうことができる
女性の意見を反映させる	避難所運営など、女性が活躍する場があるため。
防災活動を外部組織と連携して実施	新たな視点から活動を行うことで、防災活動のマンネリ化を防ぐ

表 7 抽出された課題とその理由

課題	理由
役員能力不足	役員の防災に対する熱意や、行動力によるところが大きい。
活動のマンネリ化	後継者不足により、防災に関わる役員の固定化してしまい、新しい活動のアイデアが出てこない。
災害リスクの認知	自分たちの住む地区の災害リスクを把握していないことにより、防災活動が他人任せとなってしまう
自治会が男性中心で運営されている	女性の意見が反映される機会が少ない。硬直化した組織運営。
自治会運営そのものが中長期的なものではなくて来ている	防災役員の任期が 1 年となった地区が存在することから、自治会活動を前任者と同じようにやり過ぎそうとするようになる。積み上げができず、PDCA サイクルが回らない。
人口増加による組織の肥大化	役員への負担が大きくなり、小回りが利かなくなる。新たな活動を行う事が困難になる。

なお、本研究は、山梨県内の 3 地区におけるヒアリング調査の結果から導出されたものであることに留意する必要がある。今後は対象地区を増やし、抽出されたノウハウや課題の妥当性について検討を行う予定である

## 謝辞

本研究を行うにあたり、南アルプス市、韮崎市、富士川町の 3 地区の役員の方々、ならびに南アルプス市、韮崎市、富士川町の防災担当の方々に、ご協力をいただきました。ここに記して心から感謝いたします。

## 参考文献

- 1) 有馬昌宏：自主防災組織の抱える問題と機能化へと向けての提言，商経学叢，59(2)，pp.567-581，2012
- 2) 藤田勝，清水浩志郎，木村一裕，佐藤陽介：活発な自主防災活動と日常的な地域活動の関連性に関する研究：秋田市の状況から，都市計画。別冊，都市計画論文集，38(3)，pp.19-24，2003
- 3) 齊藤愛美，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-2014，No24-10，pp.91-100
- 4) 市古太郎，磯打千雅子，土屋依子，村上正浩：自主防災組織の活動特性を踏まえた連携実績と連携ニーズに関する調査，地域安全学会論文集，15，pp.405-411，2011
- 5) 清水裕，西道実，田中優，福岡欣治，堀洋元，松井豊，水田恵三：地域自主防災組織の活動実態と活動上の問題点南関東地域の 3 つの自治体における検討，学苑，772，pp.142-151，2005
- 6) 大金誠，梅本通孝，齊藤愛美，糸井川栄一：自主防災活動への現役世代の参加促進に関する研究 - 茨城県東海村を対象として，地域安全学会論文集，29，pp.197-205，2016

