

平塚市における地域の防災まちづくりに関するアンケート調査 —アンケートの内容と分析結果の概要—

Questionnaire Survey on Regional Activity for Disaster Mitigation in Hiratsuka City — Contents of Questionnaire and Summary of Analytical Results —

○ 荻本孝久¹, 添田睦子², 篠原憲一², 山本俊雄¹, 渡部英樹³
Takahisa ENOMOTO¹, Mutsuko SOEDA², Kenichi SHINOHARA²,
Toshio YAMAMOTO¹ and Hideki WATABE³

¹ 神奈川大学工学部建築学科

Department of Building Engineering and Architecture, Faculty of Engineering, Kanagawa University

² 平塚防災まちづくりの会

Hiratsuka Regional Activity Group for Disaster Mitigation

³ 神奈川大学大学院工学研究科

Student of Engineering Course, Graduate School of Kanagawa University

Hiratsuka City was seriously damaged by the 1923 Big Kanto Earthquake (M7.9) and people living here are remembered the experience of disaster and having high willing for disaster mitigation. Though, recently due to the growth of population, the social situation between historically developed areas and newly developing areas is different and existing mixed urbanizing areas. In this city, there are established citizen's group for activate regional activity for disaster mitigation collaborate with the local government. This group did questionnaire survey in order to recognize the detailed regional activities in each community located in this city. In this paper, we reported the outline of questionnaire and summaries of analytical results.

Keywords : Regional Activity Group, Disaster Mitigation, Questionnaire Survey, Hiratsuka City

1. はじめに

1995年阪神・淡路大震災において神戸市を中心に膨大な人的・物的被害が発生した。ハードな施設で構成されたインフラストラクチャーの被害により都市機能がマヒし、市民生活に長期的な支障をきたすとともにコミュニティーの集まりで成り立つ地域社会の崩壊を招くことにも繋がったことも指摘されている。一方で、被災直後の崩壊家屋からの死傷者の救出や同時多発した地震火災に対し住民の協働による消火活動による延焼阻止など地域住民のソフトな防災活動や被災した住民が身を寄せた避難所の運営や被災地の復旧・復興過程の「復興まちづくり」における市民やボランティアの支援、「まちづくり協議会」における「まちづくりコーディネータ」の活躍などソフトな観点からの地域住民の自助・共助の重要性などが教訓として強く指摘された。この教訓を活かすべく地域の防災まちづくりは、地域の事情に詳しく防災まちづくりの活動を行う市民組織とその地域の行政機関が連携して防災活動を進めることが重要であると考えられる。神奈川県平塚市では、このような観点から2009年から市民と行政が協働して防災まちづくりを推進する事業が始まった。

本論では、その経過と取組みを紹介し、活動の一端として実施されたアンケート調査の内容と分析結果について報告する。

2. 平塚市の概要

平塚市は相模湾に面し、神奈川県中央部の相模川河口右岸に位置する人口約26万人の中核都市である。古

くより東海道の宿場町として栄え、漁業・農業を始めとして早くから工業立地と交通の要衝として発展してきたが、1923年関東大地震においては極めて甚大は被害を受けた。市内には相模川の他に花水川や金目川など多数の河川が発達し、これ等の河川流域と河口部の沿岸地域を中心に市街地が発達し、高度経済成長期以降に市街地の拡大と北西部に位置した丘陵地に市街地が拡大している。従って、河口部低地に位置する市街地は地盤構造が軟弱で液状化現象などによる地震災害が危惧されている。関東大地震による被災経験から旧市街地の地域では防災意識が高い。一方、新興市街地の地域などでは必ずしも防災意識は高くないと考えられ、防災意識・防災活動などに対する市内の地域的な温度差が懸念されている。

3. ひらつか防災まちづくりの会

「ひらつか防災まちづくりの会」は2003年に発足した市民団体で、1923年関東大地震から80年を経過し、南関東は再び大地震が頻発する時期に入ったという認識が広まり、東海地震と南関東直下地震が切迫しているとの認識から、このままでは大きな被害が想定されることを危惧して1995年阪神・淡路大地震の教訓からも、家屋の耐震補強や初期消火、災害弱者支援など地域防災が急務であることから設立された。そのような状況の中で2003年には、平塚でNPO(非営利組織)、自治会、PTAなどによる防災活動が活発になり、また防災まち探検、防災を考える会、耐震補強請願、全国NPO祭防災イベント、防災キャンプ、各種防災講演会などの取り組みが行われた。このような平塚の地域防災は、各地域の

NPOや国の中央防災会議からも注目された。事態が切迫していることから、2003年9月に様々な個人・グループが連携して「ひらつか防災まちづくりの会」を設立し、相互の力を集中して地域防災を進める市民組織となった。この会は、市民はもとより誰にでも開かれた会として活動している。また、このような取組みが評価されて、2005第9回防災まちづくり大賞の一般部門で総務大臣賞「ひらつか防災まちづくり・・・迫り来る大地震を地域とともに迎え撃つ」を受賞した。

4. 平塚市の協働事業

平塚市の協働事業は、市民提案型協働事業と行政提案型協働事業が実施されている。そのうち市民提案型協働事業とは、市民活動団体が自ら持つ問題意識などをもとに地域の課題などを提案し、行政との協働により課題の解決を図るものである。市民活動団体から事業の企画提案を公募し、行政との意見交換を経て審査会で選考された事業を実施する。一方、行政提案型協働事業は、行政が市民活動団体の特性を活かして実施したい事業や解決したいテーマを提案し、市民活動団体と協働して市民サービスの提供や課題解決を図る事業である。行政からテーマとなる事業を投げかけ、市民活動団体から企画提案を受け、審査会で選考された事業を実施する制度となっている。平塚市では、平成21年度からこの制度により、市民の防災意識の普及啓発を目的として、防災講演会や防災フォーラムを開催している。平成21年度と22年度は行政の提案するモデル事業を市民活動団体と連携して取り組み、課題を解決していく、行政提案型協働事業として、「ひらつか防災まちづくりの会」と市が協働で「いま、地域で、何ができる？」と題し、防災フォーラムを開催した。そして、「ひらつか防災まちづくりの会」では、平成23年度からは、市民提案型協働事業として、「防災担当研修者講座」の初級編と中級編を企画して活動を進めている。

5. アンケート調査

このような活動の中で、2009年（平成21年）と2010年（平成22年）に市内の自治会や自主防災組織がどのような防災活動を進めているかについてアンケート調査とインタビュー形式の実状調査を行った。

5.1 2009年度のアンケート

2009（平成21）年度に平塚市内の自治会の防災活動についての実状を明らかにする目的でアンケートと地域インタビューを実施した。アンケートは「わが地域の防災の取り組み」をテーマにして以下の内容を中心として実施し、合わせて幾つかの自治会においてインタビューを行った。

- ・防災への取り組み；何に留意しているか？
 - ・現状の認識：行政について・地域についての認識は？
- 具体的なアンケート項目は大きく別けて、以下の4項目であった。
- I. 自治会加入状況
 - II. 自主防災組織について
 - III. 地域の特徴
 - IV. 地域の防災の取り組み

アンケート回収率は、市内全域を対象として76%（179/236）で、うち有効回答数は175であった。

5.2 2010年度のアンケート

2009（平成21）年度のアンケート及び地域インタビューでは、以下に示すような多くの地域の悩みや工夫を分析することができた。そこで、22年度は、こうした地域の取り組みの中に隠れている課題解決への工夫やヒントを探り出すことを目的として、再度アンケートを実施した。課題として取り上げられた項目は、大きく分けて以下の課題A、Bの2点であった。すなわち、課題A「効果的な意識啓発や訓練の方法がわからない」課題B-1「高齢・独居化による要援護者の増加」課題B-2「昼間人口減少に伴う日中災害への対策」であり、これらの課題の解決策を抽出することを目的として、アンケート項目を設定した。また、課題を整理するため、2009年度のアンケートから防災活動が『比較的順調』と回答した地域と『進みにくい』と回答した地域に別けてまとめ、結果を以下にまとめる。

5.3 課題Aに対する回答

①自主防災組織における「過去3年間の防災の取り組み」（A-1①）についての質問に対する回答を図1に示す。

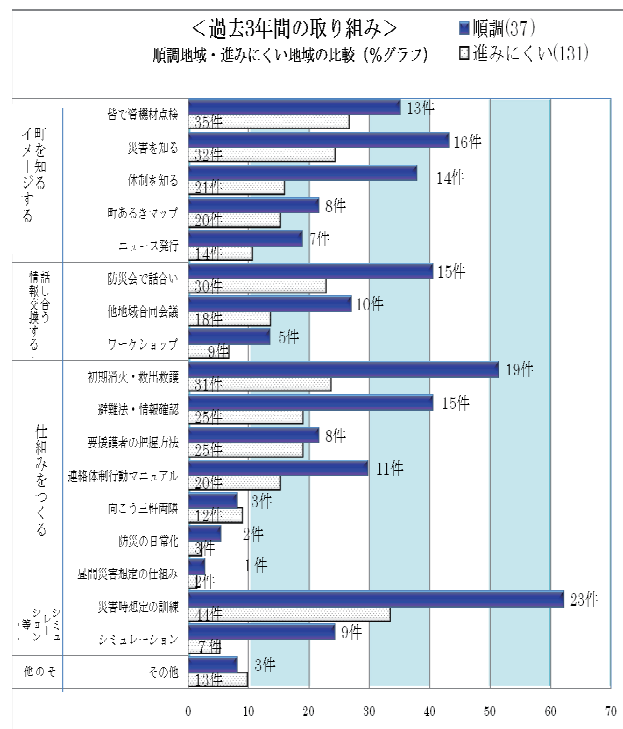


図1 課題A-1①に対する回答の整理

『比較的順調地域』と『進みにくい地域』により地域的な差が大きいものは、＜町を知る・イメージする＞では、「災害を知る」、「体制を知る」であり、＜話し合い・情報交換＞では、「防災会で話し合い」、「他地域合同会議」であった。また、＜仕組み作り＞では、「初期消火・救出救護」、「避難法・情報確認」、「連絡体制行動マニュアル」などであり、＜シミュレーション等＞では、「災害時想定地の訓練」、「シミュレーション」であり、全般的にどの項目においても『順調地域』の取り組み率が高い。一方、両地域で差が小さいものは、「要援護者の把握方法」、「町あるきマップづくり」であり、この2項目は両地域ともあまり進んでいない。

②自主防災組織における、「今後実施したい防災の取り

組み」(A-1②) についての質問に対する回答を図2に示す。

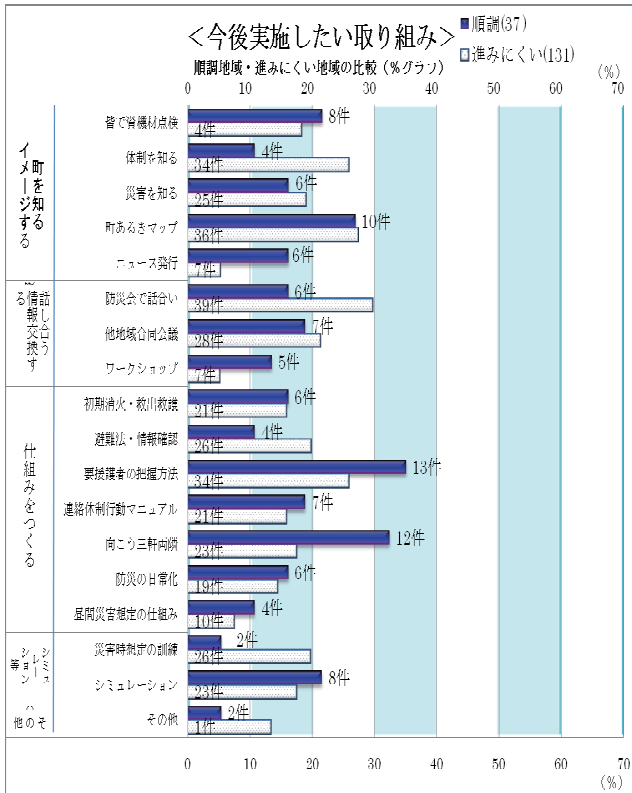


図2 課題A-1②に対する回答の整理

図より両地域で差が大きいものは、「向こう三軒両隣」で、目立って差が小さいものは無く、多くの項目で差が小さい。また、＜過去3年間の取り組み＞との比較では、差が大きいものの数が減少している。そして、『順調地域』で＜過去3年間の取り組み＞との比較ではほとんどの項目で減少を示している。増加を示す項目は、「町あるきマップ」、「要援護者の把握方法」、「向こう三軒両隣」、「防災の日常化」となっている。『進みにくい地域』で＜過去3年間の取り組み＞との比較では、ほとんどの項目で増加を示している。この地域では、万遍なく全ての項目に取り組もうとしているが、中で「知る」、「話し合う」に関する項目の増加が目につく。また、両地域共に進めようとしている項目は、「町あるきマップ」、「要援護者の把握方法」であり、『要援護者の把握方法』では両地域とも大きな増加を見せている。この増加の要因のひとつとして、22年度から実施されている「要援護者避難支援プラン」との関連が考えられる。

③「防災対策に手が回らない」という課題に関する「防災組織の役員の状況」(A-2) についての質問に対する回答を図3に示す。

図3より両地域で差が小さいものは、「役員の輪番制」、「役職の兼務」、「役員が高齢化」であり、差が大きいものは、「役員の受け手がいない」であり、両地域とも、「役員の輪番制」、「役職の兼務」、「役員が高齢化」で高い回答率を示す。一方、「役員の受け手がいない」での回答率は、『順調地域』では低く『進みにくい地域』では高い。この結果から見て、＜輪番制・兼

務・高齢化＞は防災体制が「進みにくい理由」のひとつとは言えても、「進まない理由」とは言い難い。

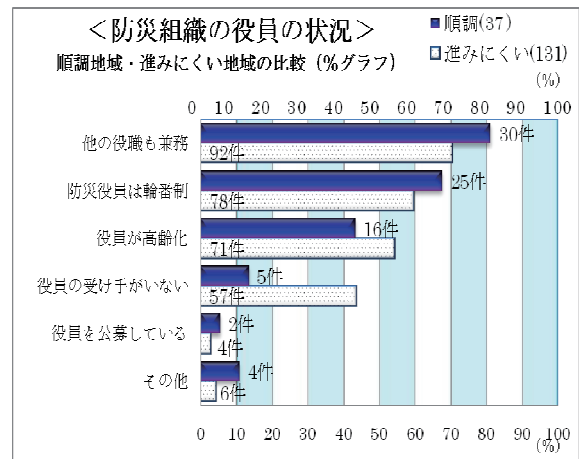


図3 課題A-2に対する回答の整理

5.4 課題Bに対する回答

①「高齢・独居による要援護者の増加」(課題B-1) に関して、高齢独居・要支援対策についての回答の結果を図4に示す。

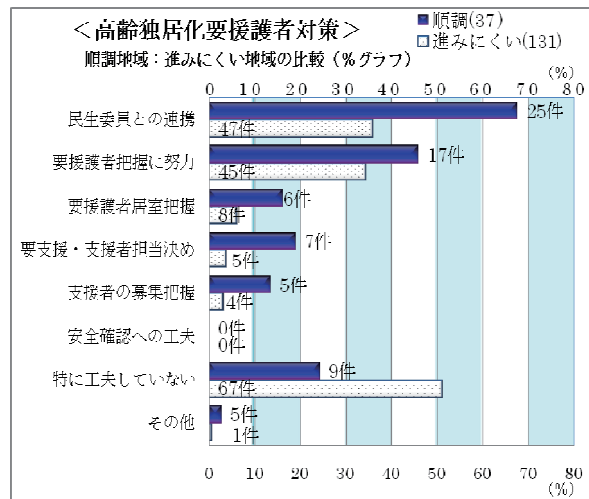


図4 課題B-1に対する回答の整理

両地域で差が小さいものは「要援護者把握に努力」であり、差が大きいものは「民生委員との連携」、「特に工夫していない」であり、両地域とも「要援護者把握に努力している」の回答率が高い。特に「民生委員との連携」の項目における回答率から順調地域が民生委員との連携を重視している様子がうかがわれる。また、「特に工夫していない」における回答結果から『順調地域』の75%以上が何らかの対策に取り組んでいるものと考えられる。

②「昼間人口減少に伴う日中災害への対策」(課題B-2) に関して、昼間人口減少対策についての回答の結果を図5に示す。

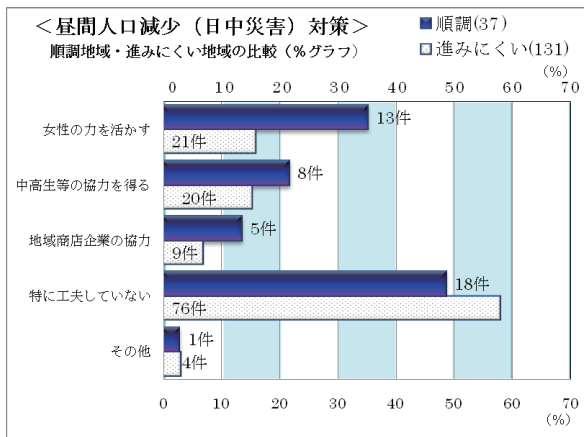


図5 課題B-2に対する回答の整理

図より両地域で差が大きいものは、「女性の力を活かす」、「地域商店・企業の協力」であり、差が小さいものは、「特に工夫していない」、「中学生等の協力を得る」となっている。『進みにくい地域』では半数以上が、また『順調地域』でも、半数近くが「特に工夫していない」と答えている。一方、各項目の様子から、残り半数の順調地域が地域資源を活かそうと複数の取り組みを行っている様子が見られる。

6. 防災まちづくりに向けた課題への回答傾向

以上2年間のアンケート調査結果から、防災まちづくりに向けた課題への回答の傾向をまとめると以下のようになる。

●設問「A-1①」では、「比較的順調」と回答した地区は全般にどの項目にもよく取り組み、多くの項目で「進みにくい」と回答した地区との差異が大きかった。これは、地域の防災活動として進めるべき活動がよく理解され共有化されていることによるものと考えられる。

●設問「A-1②」では、「比較的順調」と回答した地区で「要援護者の把握方法」、「向こう三軒両隣」と「町あるきマップ」の3項目で高いのに対し、「進みにくい」と回答した地区では「防災会での話し合い」や「体制を知る」の項目が目立つ。このことから、前者の地区では、今後取り組むべき項目が理解され共有されているのに対して、後者の地区では、組織内での話し合いが十分ではなく今後取り組むべき項目が絞り込まれていないという状況があるものと考えられる。

●設問「A-2」では、「比較的順調」と回答した地区でも「進みにくい」と回答した地区でも「役員の輪番制」「役職の兼務」「役員が高齢化」の項目には大きな差異はなく、これらの項目が地域防災活動が進み難いという理由とは言えず、むしろ後者の地区において「役員の受け手がない」という項目が前者の地区に比べて約4倍程大きい割合を示している。これは、防災活動の中で自主防災組織内での話し合いが十分ではないことを示しているものと考えられる。

●設問「B-1」では、「比較的順調」と回答した地区も「進みにくい」と回答した地区も「要援護者把握に努力」に高い回答の割合を示している。一方、前者の地区では「民生委員との連携」に高い回答を示し、後者の地区においては、「特に工夫していない」という回答が高い割合を示している。これは、後者の地区では、防災活動として進めるべき活動が地域での「話し合い」の中で共

有化されておらず、十分な工夫がなされていないのではないかと思われる。

●設問「B-2」では、「比較的順調」と回答した地区も「進みにくい」と回答した地区も、高い割合で「特に工夫していない」という回答を示しているが、前者の地区では「女性の力」、「中学生等の協力」、「地域商店・企業の協力」など地域の活動資源を活かす取り組みが見られ、対策は難しいものの「比較的順調」と回答した地区では、問題解決を図ろうとする取り組みが行われていると考えられる。

以上、アンケートの回答から考えられる傾向は、「比較的順調」と回答した地区では、自主防災組織として組織内での話し合いが進んでいて、必要な活動が絞り込まれている傾向が認められるのに対して、「進みにくい」と回答した地区では、自主防災組織として十分な話し合いによる活動の理解と共有化が図られておらず、必要な活動が絞り込まれていないといった傾向が明瞭である。今後は、自主防災組織で「話し合い」を進め、組織のしくみと活動内容を共有化して行くことが求められ、地域における自助・共助の考え方をベースとする自主防災活動が望まれる。

7. まとめ

本報告は、平塚市で行われている自治体と市民団体が協働事業を通して、地域の防災活動を高めるための事業を紹介し、その重要性について報告した。地域の防災対策は、行政が主導するのが通常となっているが、1995年阪神・淡路大震災を契機として、「自助・共助・公助」の考え方が普及し、地域活動として自主防災活動を実践的な活動として位置付け、地域の防災力を事前に高める努力が必要不可欠となっている。平塚市ではこれまで2年間に渡って、「ひらつか防災まちづくりの会」が平塚市の行政提案型協働事業の一環として、地域防災の取組んできた。その結果、地域の防災活動の中心を担う町内会へ自主的な防災活動についてアンケートやインタビューを行って、活動の実態や課題の解決に向けてアンケートによる実態調査を行い実績を挙げてきた。

行政と市民団体が協働することにより、行政の防災対策では届かない地域の活動への寄与や市民団体だけでは認識できない行政の考え方などが相互に共有化され、地域防災力を高める上でより良い効果を醸成している。2011(平成23)年度には「ひらつか防災まちづくりの会」による市民提案型協働事業がスタートするが、今後も継続してこのような取組みが進展することを期待したい。

謝辞

本報告をまとめるにあたり、種々の面で御協力頂き、かつ便宜を図って下さった平塚市防災危機管理課の担当職員の方々、ならびに「ひらつか防災まちづくりの会」の原園信夫氏、山田美智子氏には多大なるご支援を頂きました。末筆ながら記して感謝申し上げます。

参考文献

1) 荏本孝久他：「地域防災活動支援のための防災情報の共有化と人的ネットワークづくりの試み」、地域安全学会論文集、2009年5月、2) 荏本孝久(研究代表者)；「文部科学省・学術フロンティア研究事業最終報告書」、2010年3月