

「防災における共助のあり方 ―青森県弘前市の自主防災組織を事例として―」

弘前大学人文社会科学部社会経営課程 寺沢安乃

1. 研究目的

本研究では、弘前市の自主防災組織を事例として防災における共助のあり方を明らかにすることを目的とする。自主防災組織とは、防災に特化した住民の自主的な組織である。また、本研究では自然災害の洪水を対象とする。近年、地球温暖化の影響により全国的に水害の被害が増加している。岩木川流域は、中流部から下流部にかけて洪水被害が発生しやすいという特徴を持つ。加えて、流域の人口は、ほとんどが中流部に集中している。岩木川中流部に位置するのが弘前地域である。これらの理由から、本研究では洪水を対象とする。

2. 研究方法

研究方法は、自主防災組織の結成状況の可視化とインタビュー調査の二つである。

一つ目は、自主防災組織の結成状況の可視化である。浸水想定区域内にある町会が自主防災組織を結成しているか否かを可視化する。可視化するためには、弘前の大宇ごとの自主防災組織の結成率によるコロプレス図が必要である。このコロプレス図とは、結成率により各大宇が色分けされた図である。

二つ目は、インタビュー調査である。調査対象は、弘前市防災課、撫牛子町会、槌子町会自主防災会である。弘前市防災課への調査を通して、弘前市が取り組む防災体制、弘前市が抱える防災に対する問題点、共助組織へ期待することを明らかにする。二つの共助組織に視点を当てて、防災活動、組織の特質、避難場所に対する課題を明らかにする。

始めに、二つの共助組織の特質を確認していこう。撫牛子町会は、浸水想定区域内にも関わらず自主防災組織を結成していない町会である。町会が位置する学区には、指定緊急避難場所は7箇所ある。しかし、弘前市防災マップ上、洪水時に避難が可能とされる指定緊急避難場所は一箇所もない。

槌子町会は、浸水想定区域内に位置し、自主防災組織を結成している町会である。町会が位置する学区には、指定緊急避難場所は14箇所ある。弘前市防災マップ上、洪水時に避難が可能とされる指定緊急避難場所は2箇所であり、他の12箇所は洪水時に避難が不可能とされる。

3. 研究結果

第一に自主防災組織の結成状況による可視化の結果である。コロプレス図を作成した結果が、図1である。図1から、二つのことが明らかになった。一つ目は、浸水想定区域内にも関わらず自主防災組織を結成している町会が少ないことである。(図1のA)浸水想定区域という危険な区域において防災組織が結成されていないことは問題ではなかろうか。一方で、町会組織で防災活動は賄えるのだろうか。二つ目は、郊外における自主防災組織結成率が高いという現状が明らかになった。(図1のB)

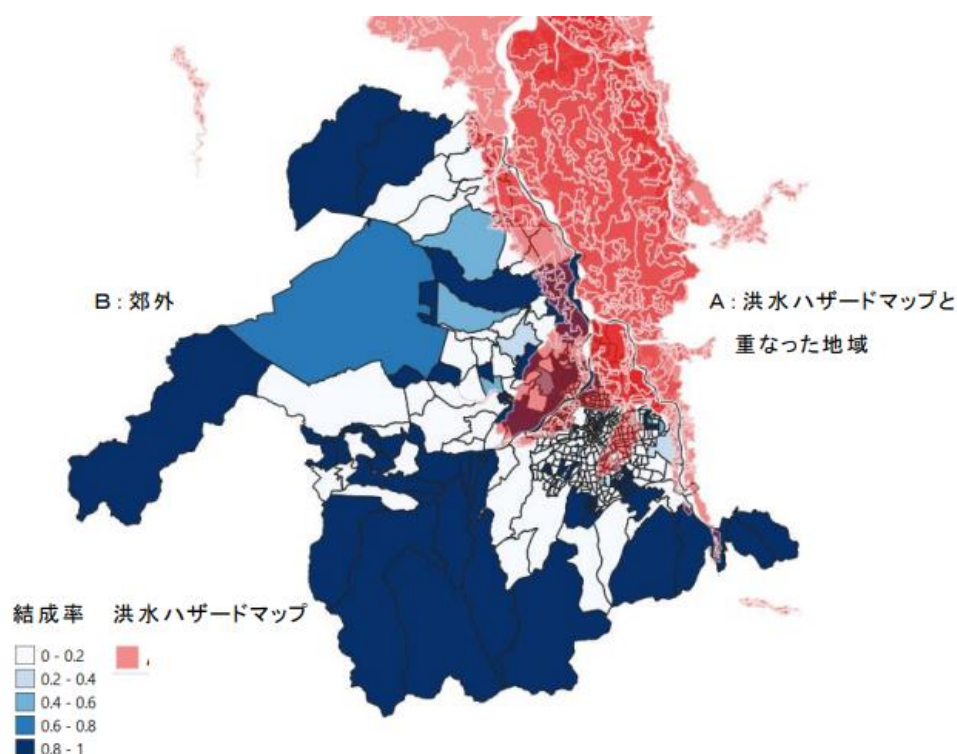


図1 自主防災組織の結成率と洪水ハザードマップ

(出典)筆者調査データより作成

さらに、この図1のAを抽出し、浸水想定区域に自主防災組織は何団体結成されているかを分類する。分類する目的は、洪水において危険な地域に自主防災組織が結成されているのかを数字でより明確にするためである。分類した結果が表1である。浸水想定区域内で結成している町会は、184町会(表1の①と②)のうち、わずか30町会(16%)であることが明らかになった。

表1 自主防災組織の分類

	浸水推定区域内	浸水推定区域外
自主防災組織 結成町会	①30 町会 (8%)	③54 町会 (15%)
自主防災組織 未結成町会	②154 町会 (42%)	④130 町会 (35%)

(出典)筆者調査データより作成

第二に、インタビュー調査での結果である。弘前市防災課への調査を通して、弘前市の防災体制が明らかになった。二つの住民組織への調査を通して、防災活動、組織の特質、避難先の認識の違いの3点が明らかになった。

始めに、弘前市の防災体制についてである。弘前市は自主防災組織の確立、防災リーダーの育成、ハザードマップの作成に取り組む。弘前市防災課は、共助を復旧・復興支援に対する共助に期待している。

次に、撫牛子町会と槌子町会自主防災課へのインタビュー調査を通して明らかになったことについてである。インタビュー調査では、防災活動、組織の特質、避難先の認識における違いが明らかになった。(表2)

表2 撫牛子町会と槌子町会自主防災会の比較

	撫牛子町会	槌子町会自主防災会
防災活動	① ・2か月に1回、防災訓練を実施 ・要配慮者は民生委員が把握しているが、共有されていない	② ・年に1回、役員中心に防災訓練 ・要配慮者は、集会所内に掲載される 地図上にマッピングされ共有
特質	③ ・町会長1人が危機感を持ち、 防災の勉強会を開講する (マンパワーが存在するが不足)	④ ・総括指揮と40人余の役員が活動する (マンパワーが存在する) ・ねぶたで中心となるメンバーが、町会と自主防災会 でも中心となる ・防災の資機材が集会所に保管される ・防災に特化した班が組織される
避難先の認識	⑤ ・洪水時の指定緊急避難所はない ・隣地区へは、遠くて高齢者は行けない	⑥ ・洪水時の指定緊急避難場所は2箇所 (住民の慣行からなしと判断) ・隣地区へは、面識がないことの不安から行けない

(出典)インタビュー調査より筆者作成

一つ目は、防災活動である。撫牛子町会では、2か月に1回防災活動が実施される。要配慮者は、民生委員が把握する。(表2の①)一方で、槌子町会自主防災会では年に一度、役員を中心に防災訓練が実施される。要配慮者は、集会所内に掲載される地図上にマッピングされ、広く共有される。(表2の②)

二つ目は、それぞれの組織の特質についてである。撫牛子町会では、町会長が危機感を持ち、防災の勉強会を開講する。マンパワーは存在するが、不足していることがわかる。(表2の③)一方で、槌子町会自主防災会では、総括指揮が先導となり、40人余りの役員が中心となり活動する。役員は、ねぶたで中心となるメンバーである。マンパワーが存在し、協力する中心メンバーも多いことがわかる。また、弘前市の補助金により防災の資機材を集め、集会所に保管している。自主防災組織を結成することで、防災に特化した班が組織される。(表2の④)

三つ目は、避難先に認識についてである。撫牛子町会では、洪水時の指定緊急避難場所がない。隣地区へは、遠くて高齢者は行けない。(表2の⑤)一方で、槌子町会自主防災会では、洪水時の指定緊急避難場所は2箇所ある。その2箇所も住民の慣行により避難できないと判断される。隣地区へは、面識がないことの不安から行けない。(表2の⑥)

このように、撫牛子町会と槌子町会自主防災会のインタビュー調査を通して、防災活動、組織の特質、避難先の認識における違いが明らかになった。

4. 考察

これらの研究を通して、隣地区への避難、共助が必要とされるタイミング、自主防災組織を結成することの意味の3つの観点において考察した。

第一に、避難先の認識についてである。筆者の調査からは、災害発生直後の安全確保という目的を果たせない避難所が数多くあることが明らかになった。障壁があるという観念が住民の安全性の高い避難先への避難を不可能にしている。避難したくでも浸水により避難できない物理的なバリアがある。加えて、心理的・社会的バリアもあるだろう。心理的・社会的バリアは、時間や距離、地域住民の慣行、行政から住民に対する岩木の方へ避難すればという不明瞭な指示や隣地区などの面識のない場所への避難の不安であり、安全性の高い避難先への避難ができない。心理的・社会的バリアは、浸水などの物理的バリアよりも深刻ではなかろうか。なぜなら、事前の準備があればその心理的・社会的バリアを突破できる可能性があるからである。

NHKの報道によると、行政を中心とした事前の準備により、浸水による物理的バリアを解決した実例が全国にはある。さらに、心理的・社会的バリアを解決する

ことも可能にした。

行政を中心とした緻密な事前計画を立てることは非常に重要である。弘前市には、弘前市地域防災計画がある。しかし、この計画は行政や防災に関わる機関に向けた計画である。自治体内での連携を図るための計画を否定するものではないが、住民に向けた計画は等閑視されていることは否めない。住民に向けた事前の計画を検討する必要があるのではなかろうか。例えば、この避難場所にはこの地域住民だけではなく隣地区からも避難をしていくということを明記する。その上で、実際に隣地区への避難訓練の実施、町会長同士の顔合わせを実施し、避難場所の認識を互いに行うことが必要である。

第二に、防災における共助が必要とされるタイミングについてである。弘前市役所防災課は、共助を期待するタイミングとして、平時における減災に対する活動よりも災害後の復旧・復興対策の方が強い。一方で、槌子町会自主防災会は、「防災をやって減災」と言う。また、避難訓練や炊き出し訓練に力を入れていることから、減災のための訓練に重きが置かれている。平時と災害時でそれぞれの主体が相互に連携すること、自治体内や共助組織内で連携することは重要である。また、自治体間や共助組織間で連携することも重要である。弘前市は、自治体間の連携はもとより共助組織間での連携が必要となる。なぜなら、撫牛子町会や槌子町会のインタビュー調査を通して地区を越えた避難が必要とされることが明らかになったからである。この連携の体制を構築するためには、行政が住民に対する事前計画内で共助組織内での連携体制を明確に示す必要があるのではなかろうか。

第三に、自主防災組織を結成することの意味である。初めに、自主防災組織を結成している町会としていない町会の違いをみていこう。自主防災組織が結成されるか否かに加えてマンパワーがあるか否かによって違いが生じる。自主防災組織を結成する槌子町会自主防災会と結成していない撫牛子町会の聞き取り調査を通して、これらの違いを表で示した。(表3)

表3 共助組織とマンパワーの関係

	マンパワーあり	マンパワーなし
自主防災組織 結成町会	① 要配慮者を地図にマッピング可能 防災に特化した班が組織される 町会内に防災具が備えられている	③ 形骸化している 防災具を揃えていない 訓練をしない
自主防災組織 未結成町会	② 民生委員による要配慮者の把握 総会で情報が伝達される 災害後に防災具が収集される	④ 町会活動がない 町会活動を実施するのが困難

(出典)インタビュー調査より筆者作成

マンパワーがあり、自主防災組織を結成している町会では、住民間で要配慮者の支援がより広く共有することが可能になる。加えて、給食班や設営班、避難所運営班などに住民が組織され、役割分担が明確になる。また、行政からの補助金により、防災の資機材を備えることが可能になる。このように、自主防災組織を結成することにより地域の防災力を高めることが可能になる。結成することに加えて、組織内にマンパワーが実在することで防災活動はより実効的になる。(表3の①)

マンパワーはあるが、自主防災組織を結成していない町会では、民生委員による要配慮者の把握はされるが住民間で広く共有はされない。町会の集まりで防災に対する情報が共有されるが、防災に特化した組織作りはされない。このような町会には、自主防災組織を結成することの利点をより伝えていく必要がある。(表3の②)

マンパワーはないが自主防災組織を結成している町会では、活動が形骸化しているのではなかろうか。例えば、防災の資機材を揃えていない、訓練を実施していない。このような町会は、初めに自主防災組織内でできることを整理する必要がある。できる活動からやっていき、回覧板などを通して住民に活動内容や浸水想定区域に位置することなどを周知する。できないことも整理する必要があるだろう。整理するだけでは終わらず、行政に防災訓練の流れを相談しに行くこと、住民が防災に対して相談できる窓口となる連絡先を周知する方法をとる必要がある。(表3の③)

マンパワーがなく自主防災組織を結成していない町会には、高齢者世帯が多いこと、仕事などで町会活動に参加できる人数が少ないため町会活動を実施することが困難であるだろう。このような町会には、消防の場所や連絡先を周知すること、

企業や NPO に支援してもらうかたちをとり、最低限の共助の体制を構築する必要がある。(表 3 の④)

高齢化や人手不足により町会の弱体化は全国的な問題であり、多くの町会に当てはまる問題であろう。弘前市の自主防災組織は全て、町会が基盤となっている。町会を念頭にせず、新たな形での自主防災組織を結成することを検討していく必要がある。吉原編(2008)によると、岩手県盛岡市では、町内会相互の応援が円滑にできる「コミュニティ地区」単位として自主防災組織を結成している。この地区設定は、盛岡市の総合計画をもとにしながらも、地区の町内会長、地区担当員、民生委員などの交流により、地域福祉の実態を把握しながら進められた。そのため、福祉活動の果たす役割も大きい。地域の実態を把握したうえ、新たな範囲での自主防災組織の結成をすることを検討していく必要もある。

参考文献、URL

青山貴洋、2020、『地域防災イノベーション 自助・共助・公助で「空白期間」を乗り越える』、文芸社。

安倍北夫、1957、『災害心理学序説 生と死をわけるもの』、サイエンス社。

岡西靖、佐土原聡、2006、「地域防災力向上のための自治会町内会における地域コミュニティと災害対策に関する調査研究 横浜市内の自治町内会を対象としたアンケートに基づく考察」、『日本建築学会計画系論文集』第 609 号、pp.77-84.

庄司知恵子、2017、「自主防災組織の組織化にみる現状と課題—秋田県仙北市および岩手県二戸市の行政担当者への調査から—」、『岩手県立大学社会福祉学部紀要』、第 19 巻、pp.73-82.

鈴木康弘、2015、『防災・減災につなげるハザードマップの活かし方』、岩波書店、p.39-41.

矢守克也・渥美公秀編著、近藤誠司・宮本匠著 2011、『防災・減災の人間科学 いのちを支える、現場に寄り添う』、新曜社。

吉原直樹、2008、『防災の社会学 防災コミュニティの社会設計に向けて』、東信堂。
朝日新聞「『青森』自主防災組織 5 割超え 設立の動き加速」2018 年 10 月 30 日
(2021 年 5 月 17 日アクセス)

(<https://www.asahi.com/articles/ASLBJ2VLLLBJUBNB005.html>)

アップルストリーム「今年で 10 年目 防災マイスター育成講座」(2022 年 1 月 5 日
アクセス) (<https://applestream.jp/8637/>)

NHK 台風 19 号「問われた『広域避難』」(2021 年 11 月 26 日アクセス)

<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/414424.html#:~:text=%E3%80%8C%E5%BA%83%E5%9F%9F%E9%81%BF%E9%9B%A3%E3%80%8D%E3%81%AF%E6%B0%BE,%E3%82%92%E3%81%99%E3%82%8B%E3%82%82%E3%81%AE%E3%81%A7%E3%81%99%E3%80%82>

青森河川国道事務所、岩木川ダム総合管理事務所「岩木川」(2021年12月8日アクセス) (<https://www.thr.mlit.go.jp/bumon/b00037/k00290/river-hp/kasen/outline/kokudo/kasen/0001.html>)

国土交通省 東北地方整備局 青森河川国道事務所「岩木川 Q&A」(2021年5月16日アクセス) (<https://www.thr.mlit.go.jp/aomori/river/related/thinks/qa.html>)

国土交通省「近年の自然災害の発生状況」(2021年5月17日アクセス) (<https://www.mlit.go.jp/river/bousai/bousai-gensaihonbu/1kai/pdf/sankou.pdf>)

国土交通省水管理・国土保全 岩木川(2021年10月27日アクセス) (https://www.mlit.go.jp/river/toukei_chousa/kasen/jiten/nihon_kawa/02_01_iwaki/0201_iwaki_02.html)

国土交通省水管理・国土保全局 河川環境課水防企画室『水害ハザードマップ作成の手引き』平成28年4月(2021年12月8日アクセス) (https://www.mlit.go.jp/river/basic_info/jigyo_keikaku/saigai/tisiki/hazardmap/suigai_hazardmap_tebiki_201604.pdf)

消防庁 国民保護・防災部 地域防災室「自主防災組織等の現状」(2021年1月5日アクセス) (https://www.fdma.go.jp/singi_kento/kento/items/kento189_03_shiryo2.pdf)

政府広報オンライン「河川の氾濫や高潮など、水害からあなたの地域を守る『水防』」(2021年10月27日アクセス) (<https://www.gov-online.go.jp/useful/article/201507/1.html>)

総務省消防庁「東日本大震災に学ぶ 4.『自助』『共助』『公助』」(2021年1月5日アクセス) (<https://www.fdma.go.jp/relocation/e-college/ippan/cat/cat1/cat/post-13.html>)

中央防災会議 防災に関する人材育成・活用専門調査会 平成15年5月、「防災に関する人材の育成・活用について 報告 ～付：標準的な研修プログラム～」(2021年10月28日アクセス)

(<http://www.bousai.go.jp/taisaku/jinzai/ikusei/pdf/honbun.PDF>)
内閣府(防災担当)平成 29 年 3 月『指定緊急避難場所の指定に関する手引き』
(2022 年 1 月 5 日アクセス)

(<http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinankankoku/pdf/shiteitebiki.pdf>)
弘前市『自主防災組織結成の手引き～災害に強いまちづくりを地域から～』平成
24 年 12 月(2021 年 12 月 8 日アクセス)

(<http://www.city.hirosaki.aomori.jp/kurashi/kinkyu/tebiki.pdf>)
『弘前市地域防災計画―風水害等災害対策編(令和元年修正)』(2021 年 11 月 25
日アクセス)

(http://www.city.hirosaki.aomori.jp/kurashi/kinkyu/bousaikeikaku_R1_fuusui_gai_TOTAL.pdf)
『弘前市地域防災計画―資料編―(令和元年修正)』[表]3-6-1 自主防災組織
一覧(防災課 令和元年 10 月現在)、pp.229-230。(2021 年 10 月 28 日アクセ
ス)

(http://www.city.hirosaki.aomori.jp/kurashi/kinkyu/bousaikeikaku_R1_siryuu_TOTAL.pdf)
弘前市「弘前市地域防災計画」(2021 年 12 月 8 日アクセス)

(<http://www.city.hirosaki.aomori.jp/kurashi/kinkyu/2015-0204-1447-391.html>)

弘前市「弘前市町会連合会について」(2021 年 5 月 16 日アクセス)

(<http://www.city.hirosaki.aomori.jp/kurashi/machi/choukai/2014-1226-1327-373.html>)

弘前市町会連合会ホームページ「町会連概要」(2022 年 1 月 3 日アクセス)

(<https://hirosaki-choukairen.jp/gaiyou/>)

弘前市「平成 30 年度 市民参加型まちづくり 1%システム 採択事業活動事例
集」(2021 年 5 月 16 日アクセス)

(<http://www.city.hirosaki.aomori.jp/ichi-per/files/30jirei.pdf>)

弘前市防災マップ『指定避難所・指定緊急避難場所一覧』(2022 年 1 月 5 日アクセ
ス)

(http://www.city.hirosaki.aomori.jp/kurashi/kinkyu/hazard/bousaimap_15-19.pdf)

弘前市「弘前市防災マップ(洪水・土砂災害・火山)」(2022 年 1 月 5 日アクセ
ス) (<http://www.city.hirosaki.aomori.jp/kurashi/kinkyu/hazard/>)