

の大規模災害が発生したことから、自主防災組織の結成と環境整備が促進されるようになり、行政は、自主防災組織に対し、資器材整備費用の助成や訓練時の事故に対する補償制度創設等といった環境整備を行うようになった。こうして自主防災組織の結成とその活動内容が具体化されることとなり、1983年2月には、消防庁から「改訂自主防災組織の手引き」が示された。ここでは、旧手引きの地震中心の対応から風水害等災害全般を視野に入れた記述が加えられ、都市部以外の地方における自主防災組織の必要性などが記されている。また、現在と同様に、自主防災組織の必要性は高いが、この時期の自主防災組織の組織率にも、地域差があったようである。

自主防災組織の転機は、1995年の阪神・淡路大震災の発生によって訪れた。まず、1961年に制定された災害対策基本法が改正され、そこで初めて、自主防災組織の育成が行政の責務の一つとして明記されることになった。具体的には、自主防災組織の育成強化に向けたリーダー養成や指針等の策定を今後行うべきこととして記述されている。

近年における自主防災組織の活動は、災害対応のみならず、地域の安心・安全な暮らしを確保していくためのコミュニティ活動にまで拡充され、各種の地域活動団体等と連携を図りながら地域のすべての力を集結した取り組みが実施されることを期待されている。

そして、2011年3月の東日本大震災を機に改めて、自主防災組織の必要性が確認されることとなった。

### 3. 自主防災組織の課題

阪神・淡路大震災以降、自主防災組織の結成率は向上し、年々増加傾向にある。しかし、前述したように、結成率の地域格差は大きく、その活動内容にも多くの課題が残る。

消防庁の自主防災組織に関する調査結果から、自主防災組織の運営・活動において、高齢化や昼間の活動要員の不足、活動に対する住民意識の不足、リーダーの不足の他、会議や訓練の準備活動に使う活動拠点の不足、活動のマンネリ化等の課題が指摘されている<sup>1)</sup>。

一方、結成率100%の市町が20市町中10市町を占める愛媛県においても、同様の課題があり、2010年8月に開催された防災フォーラムにおいて、各市町長より、リーダーの不足、活動の格差、組織の維持管理の課題が指摘されている<sup>3)</sup>。

したがって、これからの自主防災組織には、活動の格差を少なくするためにも、それぞれの組織が連携し、共に活動できるような仕組みをつくり、さらに、組織を維持するためにも、その能力を個々の地域で継承させていくことが重要と考えられる。

そのためには、住民による自主防災組織への参加意識の向上や、活動に参加しやすい新たな工夫、そして各組織のコーディネートなどが必要と考える。

### 4. 自主防災組織に対する住民の意識

組織結成率100%の市町民の、自主防災組織の活動に対する考えや、組織への活動意図を把握するため、アンケート調査を実施した。

#### (1) 対象

対象者は、愛媛県伊予郡松前町の住民とした。松前町は、自主防災組織数は23(世帯数12,722)であり、結成率は100%の町である<sup>4)</sup>。

自主防災組織の活動は主に行政指導の下実施されており、行政からは、各組織に対し、防災士養成講座の実施や活動に必要な防災資機材の貸与などを行っている。各組織は、講座を受講した防災士を中心に避難訓練等を実施し、住民同士の連帯感を築くように努力しているところである。

#### (2) 調査方法

まず、本調査の協力を依頼するために、愛媛大学防災情報研究センターより、松前町総務課の防災担当者に調査協力依頼を行った。次に、松前町役場を訪問し、調査の趣旨を説明し対象者を選定した。対象者の選定には、松前町教育委員会の協力を得て、小学校区単位で行った。結果として、松前小学校区を選定し、松前小学校を通じ、児童のいる各世帯へ調査を依頼することで、小学校区世帯分の松前町民から調査協力が得ら

れた。

アンケート調査は無記名自記式とし、小学校を通じた配布、回収を行った。教育委員会には、学校からの配布物として問題がないか検討していただくとともに、本アンケートに対する質問等への対応は松前町職員及び愛媛大学が行う旨お伝えし、責任の所在について事前説明を行っている。

アンケート内容は、自主防災組織の必要性に関する項目が2つ、具体的な自主防災活動それぞれへの参加希望をたずねる項目が9つ、自主防災組織への今後の活動意思の有無について尋ねる項目があり、これらはすべて「はい」、「いいえ」の2択方式で回答を求めている。その他、自由記述にて自主防災組織に関する意見等をたずねた。

### (3) 結果と考察

対象者の個人属性を表-1に示す。有効回答数は543であった。回答者は児童の保護者が多く、年齢層も自主防災組織に参加してほしいと思われる30～40代が半数以上を占めていた。

表-1 対象者の属性

| 属性    | 度数 (%)     | N =543 |
|-------|------------|--------|
| 年齢    |            |        |
| 20代   | 19 (3.5)   |        |
| 30代   | 291 (53.5) |        |
| 40代   | 210 (38.7) |        |
| 50代   | 16 (3.0)   |        |
| 60代以上 | 5 (0.9)    |        |
| 不明    | 2 (0.4)    |        |
| 性別    |            |        |
| 男性    | 78 (14.4)  |        |
| 女性    | 465 (85.6) |        |

「自主防災組織は必要だと思いますか」という問いに対し、必要と考える人が91.8%と高く、自主防災組織の存在意義を認めている住民が多いことがうかがえた(図-1)。

しかしながら、66.1%の人が、「現在の自主防災組織は大規模災害が発生した時に有効な活動ができない」と思っていることが示唆された(図-2)。その理由を自由記述で聞いたところ、「組織自体がよくわからない」、

「訓練・準備不足」、「パニックになり大規模災害時には機能できないと思う」、「高齢者と子供が多くて連携が難しい」、「若い人の参加が少ない」などが挙げられた。

そこで、自主防災活動の講習や訓練の例を9つ示し、それぞれに対し、参加してみたいかどうか確認したところ、「応急手当」については60.5%の人が参加したいという意思を示したが、その他の講習等には、残念ながら「参加したくない」と回答した人のほうが多かった(図-3)。

さらに、「自主防災組織と共に地域の防災活動に関わってみたいですか」の問いに対し、関わってみたいと思う人は57.6%であり、関わりたくないと思う人が4割近くいることも示唆された(図-4)。

これらの結果から、自主防災組織の必要性を感じながらも、自分自身は積極的に活動に参加する意思を持たない人が多く、自主防災組織で行うような防災活動の講習や訓練に対する興味もあまり高くないことが明らかになった。

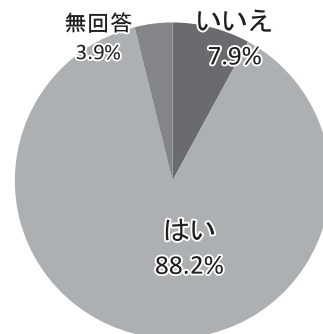


図-1 「自主防災組織は必要だと思いますか？」

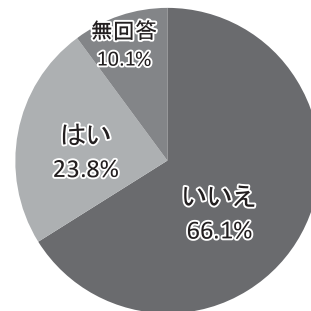


図-2 「自主防災組織は大規模災害が発生したときに有効に活動できると思いますか？」

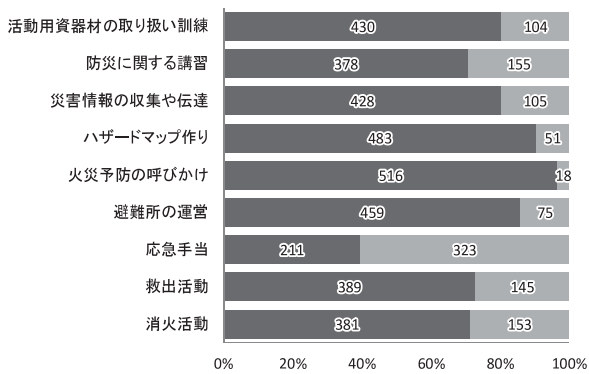


図-3 「自主防災組織の活動で参加してみたいものはありますか？」

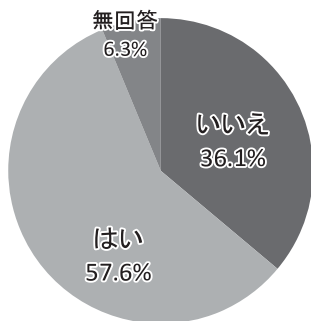


図-4 「自主防災組織と共に地域の防災活動に関わりたいですか？」

また、自由記述の意見の中には、「何かがあったときは、自主防災組織に助けてほしい」、「いざとなったら、地域のことよりも自分たちのことだけを考えるようになるから、所詮素人は無理」といった内容の記述もあり、自主防災組織は地域を助けるもの、もしくは自分たちを助けてくれる組織だという認識を持っている人がいることもわかった。

### 5. 自主防災組織の今後の展開

アンケート結果から、結成率100%の地域において、住民から組織の必要性を求められてはいるが、残念ながら、地域住民自ら組織に参加することで地域防災力を向上させようという意識は低く、結成されている組織に地域の防災を委ねる傾向があることが示唆された。

自主防災組織とは、本来「自分たちの地域は自分たちで守る」という意識で自主的に結成されるものであるが、今回の結果からは、そのような認識はうかがえなかった。

結成した組織が機能しない理由は、組織の属している住民と属さない住民の、こういった認識の違いから生じているのではないだろうか。

もし、組織に属さない住民の大半が、「(災害時には)組織が地域をなんとかしてくれる」と思い、一方で、組織に属している住民は「(災害時には)地域で協力して、地域を守っていこう」と思い訓練に参加しているとするれば、既存の自主防災組織に、他の住民が参加しようという気持ちにはならないだろう。むしろ、既存の組織に対し、他の住民は「私たちのために頑張ってください」とメールを送る気持ちになるのが一般的ではないだろうか。

今後の自主防災組織の展開として、まずは、住民がもつ既存のコミュニティ同士のコーディネート提案したい。地域で地域を守っていくためには、地域の守り方を知っている自主防災組織が主導し、他の小規模コミュニティを防災の観点でコーディネートしていくことが重要である。例えば、避難訓練時には、「必ずあなたの友達を一人助けながら(声をかけながら、メールを出してから)避難場所に移動してください。」など、友達の友達を巻き込みながら地域連携を重視した訓練を実施していく等の工夫が考えられる。

近年、コミュニティが希薄化されていると、言われているが、小規模になっているだけであり、コミュニティは必ず存在している。社会で一番小さいコミュニティは家族である。まずは、自主防災組織が、『防災』という住民の共通課題を通して一家族を他の家族と結びつけるコーディネーター的役割をもつことが、これからの自主防災組織の活動促進の第一歩であると考えられる。

## 〔参考文献〕

- 1) 総務省消防局：自主防災組織の手引き、平成 23 年 3 月改訂版
- 2) 黒田洋司：「自主防災組織」とその経緯と展望、平成 11 年地域安全学会論文報告集、pp.252-257、1999.
- 3) 高橋治郎、二神透、松本美紀：課題解決型研究会：自主防災研究会について、21 世紀の南海地震と防災、第 5 巻、pp.19-20、2010.
- 4) 愛媛県民環境部 HP 資料：平成 23 年度自主防災組織結成状況、参照 URL：<http://www.pref.ehime.jp/bosai/sub/soshikiritsu2307.pdf> (2011.07 参照)

---

**Profile 松本 美紀** (まつもと みき)

1999 年 筑波大学第一学群自然科学類卒業  
2008 年 愛媛大学大学院理工学研究科博士課程修了  
2008 年 国土交通省国土技術政策総合研究所研究官  
2010 年 愛媛大学防災情報研究センター准教授  
専門 災害心理、防災教育

---

# 自主防災組織に期待されること

愛媛大学防災情報研究センター

准教授

松本 美紀



## 1. はじめに

1995年の阪神・淡路大震災以降、災害発生時の対応や、迅速な復興という観点から、平常時からの住民参加による防災まちづくりが重要であると言われ、全国では、自主防災組織の結成がすすめられてきた。そして、2011年3月11日に発生した東日本大震災においても、この組織の必要性が改めて確認された。

しかしながら、地域住民が自らその必要性を自覚し、自主防災組織を結成することは一般的に難しく、さらに自主防災組織の組織化や維持に対する労力もあることから、全国的にみて、現在でも立ち上げにすら苦慮する市町村は多い。

一方、愛媛県における自主防災組織の結成率は、89.1%（2011年7月）と高く、全国平均を上回っている。これは、近い将来発生が懸念されている東南海・南海地震に備え、愛媛県下各20市町で組織の結成を促進しているものと考えられる。こうして結成された自主防災組織には、その実効性に対し多くの課題が残されており、平時の防災訓練をはじめとする組織のパワーアップや継続的な防災・減災活動としての安全・安心なまちづくりが期待されているところである。

## 2. 自主防災組織における変遷<sup>1)、2)</sup>

1963年6月に作成された防災基本計画で、初めて自主防災組織という言葉が公的な文書として用いられ

た。この頃の自主防災組織は、まだ被災者救援を効率化する行政への協力組織の一つとして位置づけられており、防災基本計画の中でも具体的な活動展開についてはふれられていなかった。

その後、1971年2月にアメリカで発生したサンフェルナンド地震の大都市被害をきっかけに、中央防災会議において同年5月、防災基本計画を修正し大都市震災対策推進要綱を作成している。これに伴う自主防災組織に関する記述の変更は見られなかったが、地域における効率的な災害応急活動が確保できる体制を整備することについて、要綱中に規定された。これを受け、同年11月には、消防庁防災業務計画において、大都市震災対策の一つとして自主防災組織の整備について初めて規定されることになった。

1973年5月には、消防庁は「自主防災組織の手引き」を作成し、6月に各都道府県に配信している。この手引きでは、地震や火災を念頭に置いた都市部における自主防災組織の災害対応をイメージされた内容でまとめられている。具体的には、初期消火、救出救護、避難等を地域の住民が組織的に行うことが、組織に対して最も期待されており、この頃の自主防災組織は、減災というよりも、被災者救援の効率化のための行政支援組織といった位置づけであったといえる。また、組織化の主たる基盤は町内会とされていた。

1978年の宮城県沖地震や、1982年の長崎水害等