

## 研究ノート

# 地域住民の防災に関する意識とニーズ



馬場 文<sup>1)</sup>, 伊丹 君和<sup>1)</sup>, 小島 亜未<sup>1)</sup>, 川口 恭子<sup>1)</sup>, 生田 宴里<sup>1)</sup>, 伊丹 清<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>滋賀県立大学人間看護学部

<sup>2)</sup>滋賀県立大学環境科学部

**要旨** 住民の防災意識および災害時のニーズを把握する目的で、A市B町自治会所属の住民に対して質問紙調査を実施した。全224世帯中、121世帯(54.0%)から回答を得ることができ、有効回答数は118(52.7%)であった。調査の結果、「自助」の観点からみると、防災用品などの準備に関する意識は高いが、家庭内や近隣とのリスクコミュニケーションに関する意識が低い傾向にあった。住民相互のリスクコミュニケーション活動が促進されるように働きかけていく必要がある。次に、「共助」の観点からみると、調査対象地区の自主防災組織は活動を休止しているが、住民の約半数がその存在を認知していなかった。また、近隣の避難行動要支援者の避難支援方法について話し合ったことが無いという回答が約7割を占めた。しかし避難行動要支援者など、助けが必要な住民に対する共助の意識は根付いていると考えられたため、住民が主体的に取組める共助の活動を実践できるような働きかけが必要であると考えられる。さらに、「公助」の観点からみると、災害対策や防災に関して住民が県や市町村に望むことは、「情報提供」であることがわかった。災害に関する情報提供の仕組みや、情報の解釈の仕方などについて、住民が学習し、情報を得て自律的に行動できる力を獲得していく必要がある。

**キーワード** 地域住民、防災意識、自助、共助、公助

## I. 緒言

### 1. 研究の背景

日本は、元来災害を受けやすい国土である。なぜなら日本は、火山活動が活発な環太平洋変動帯に位置し、世界の0.25%という国土面積にもかかわらず、地震の発生回数が多く活火山の分布の割合がきわめて高いためであ

る<sup>1)</sup>。また、地理的、地形的、気象的な様々な条件から、津波、台風、豪雨、豪雪等の自然災害が発生しやすいという、国土の特徴がある<sup>1)</sup>。特に近年は、地球規模の気候変動の影響ともいわれる局地的な集中豪雨などが、いっどこで発生しても不思議ではない状況にある。このような日本の国土で人々が生活する以上、常に災害と隣り合わせであることを意識しながら、平時における備えを強化し、防災・減災に努める必要がある。

災害対策を考える場合の枠組みとして、以下の3つの分類が用いられることが多い。それは、①国及び地方公共団体によるソフト及びハードの対策を組み合わせた防災・減災対策(公助)、②住民自身による自助、③地域コミュニティ等における共助、である<sup>2)</sup>。特に、2011年の東日本大震災では、地震や津波によって、多くの市町村の庁舎が損壊し、首長・職員も被災するなど、本来被災者を支援すべき行政機能が麻痺してしまう事態が多数発生した<sup>2)</sup>。この時に大規模広域災害時における「公助の限界」が明らかになった一方で、「自助・共助」による「ソフトパワー」の重要性が強く認識された<sup>2)</sup>。このような経験から、平成25年の「災害対策基本法」の改正

Attitudes and needs of community residents against disaster prevention

Aya Baba<sup>1)</sup>, Kimiwa Itami<sup>1)</sup>, Ami Kojima<sup>1)</sup>, Kyoko Kawaguchi<sup>1)</sup>, Eri Ikuta, Kiyoshi Itami<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>School of Human Nursing, The University of Shiga Prefecture

<sup>2)</sup>School of Environmental Science, The University of Shiga Prefecture

2016年9月30日受付、2017年1月9日受理

連絡先：馬場 文

滋賀県立大学人間看護学部

住 所：彦根市八坂町2500

e-mail : baba. a@nurse. usp. ac. jp

において、地区居住者等による地域コミュニティレベルでの防災活動に関する計画である「地区防災計画制度」が創設された<sup>2)</sup>。

この「地区防災計画」は、『地区居住者等により、自発的に行われる防災活動に関する計画』<sup>3)</sup>と位置付けられており、計画立案やその実践については、一定の地区とそこに居住する人々の主体的な取り組みが必要になる。しかし現実には、高齢化の進展や住民同士の付き合いの希薄さなどにより、地域住民のネットワークが脆弱化していることから、自然発生的な自発的防災活動を期待することは難しい。

先行研究においても、荻原と畑山<sup>4)</sup> (2003) は、コミュニティの活性化または不活性化が災害時の情報伝達に影響を及ぼすと指摘している。また倉田<sup>5)</sup> (1995) は、平時から地域の繋がりのあるところでは防災意識が高いという調査結果を示している。さらに最近の研究で、臼井と浅野<sup>6)</sup> (2014) は、『高齢者は防災訓練以外の地域活動に参加してなくても、防災訓練には参加する傾向が高い』『前期高齢者は地域のリーダーとしての自覚が、後期高齢者は救助される側となる可能性が、日頃から防災への意識を高めていると考えられる』と述べている。一方で『生産年齢の世代は、日頃から地域活動に参加している人が防災訓練にも参加している比率が大きい』という結果も示している。

以上の先行研究から、日常的な地域住民の繋がりが地域活動の有無が、災害時における「共助」の機能に影響するということが明らかにされている。

このような背景のもと、筆者らは、看護学生ボランティアによる地域活動としてA市B町の住民と日頃接するうちに、高齢者独居世帯の増加、自主防災組織の形骸化、災害に対する危機感の低さなどから、この地域の「共助」の脆弱化を実感するようになった。そこで、主にB町自治会やA市社会福祉協議会等と協力して、「地域住民の防災意識向上および防災力強化に向けた地域ネットワーク構築に関する基礎研究」に取り組むことにした。本研究は、この基礎研究の一環として実施したものである。

## 2. 研究の目的と意義

本研究の目的は、A市B町自治会に所属する住民の防災意識と災害時のニーズを把握することである。本研究により、対象地域の自治会レベルでの防災対策の課題を明確化し、地域の防災力強化に向けた具体策提言のための基礎資料とする。

## 3. 研究対象者の生活する地域の概要

A市は人口112,660人・45,838世帯の地方都市であり、その中のB町は人口1,060人・430世帯の地域である（いずれも平成27年10月1日現在<sup>7)</sup>）。A市、およびB町が属

するC小学校区の年齢3区分別人口構成は、表1のとおりである。C小学校区は高齢化率17.6%（A市は23.2%）と市内の小学校区の中では3番目に高齢化率の低い地域である。

また、B町は、A市内を流れる代表的な河川の右岸に位置しており、もとは稲作を中心とした田畑の広がっていた平坦な地形である。JRの駅、医療機関、教育施設、文化施設、スーパーマーケット等の商業施設が徒歩10分ほどの圏内に立地している。便利な地域であるためか、この20年ほどの間に田畑が急速に宅地化され、旧来の村落地域と新興住宅地とに分かれている。平成25年の台風18号で県全域が記録的な大雨となり全国初の「特別警報」が発令された時には、B町内を流れる小規模な河川の増水により道路の冠水や畑の浸水が発生し、一部の住民が避難したという経緯がある。

なお、B町自治会は、その下位組織として11の班で構成されている。1つの班に属する世帯数は概ね10~30世帯である。本研究ではこの「班」を「近隣」と同義として用いる。

表1 A市およびC小学校区の年齢区分別人口の割合

	人口に占める割合 (%)			
	人口 (人)	年少人口 (0~14歳)	生産年齢人口 (15~64歳)	老年人口 (65歳以上)
A市	112,660	14.5	62.4	23.2
C小学校区	11,289	18.0	64.4	17.6

平成27年10月1日現在 A市ホームページより<sup>7)</sup>

## II. 研究方法

### 1. 対象者

A市B町自治会に所属する、全224世帯を調査対象とした。（1世帯につき任意の1名を調査対象とした。）

### 2. 方法

#### 1) 調査方法

調査は、平成26年12月7日、14日、21日に調査者2人1組で家庭訪問し、面接にて質問紙調査を実施した。質問紙は無記名とし、全項目を面接によって調査した。2人の調査者が、質問と聞き書きによる記録を分担した。記録した内容は、対象者に確認を行った。質問紙調査を面接によって実施した理由は、調査者との対話により、特に自由回答の設問に対して語られる住民の意識やニーズが、より具体的で豊富な内容で表現されたと考えたためである。

調査対象世帯への依頼と周知方法は次のように行っ

た。調査の趣旨と家庭訪問を行うことについて、まず自治会三役（会長、副会長、庶務）に説明を行い了解を得た。次に調査実施の前月に、自治会から全戸配布される市の広報に依頼文を添付し、併せて自治会の回覧板で依頼と周知を行った。

家庭訪問に赴く際の調査対象世帯の特定は、市販の住宅地図の情報と自治会長からの情報提供を基に行った。

## 2) 調査内容

調査内容は次の通りである。①属性：性別、年齢、家族形態、同居人数、②避難行動要支援者の有無と要支援の理由、③避難時に困ることや不安なこと、④自主防災組織の存在を知っているか、⑤災害時支援希望の有無、⑥災害時ニーズ：災害時に望む支援・町として災害時にすべきこと・災害時に備えて準備すべきこと・県や市町村に望む防災や災害に関する情報提供。なお、本研究において「災害」とは、河川氾濫による水害、および地震災害を主に想定している。

## 3) 分析方法

質問紙の回答を単純集計し、回答内容の構成割合を算出した。

自由回答については、聴き書きによる記録をもとに質的に分析を行った。すなわち、記述内容をひとつの記録単位とし、その単位に関する意味的特性を推論した後、文脈上同義的のみならずことができるものを集め、それらを吟味し、共通する説明概念をカテゴリ【 】として抽出した。なお、分析は複数の研究者で実施し、意味の妥当性を熟考しながら記録単位を分類し、カテゴリ名を命名した。

## 4) 倫理的配慮

調査対象者には、調査の趣旨と内容を、口頭および依頼書により十分に説明した。その上で、同意が得られた者に対して調査を実施した。なお、調査への参加は自由意思によるものとし、拒否や中断の自由を保証した。また、拒否することで不利益を被らないものとした。本調査で得られた情報やデータは本研究以外の目的で使用しないこと、個人情報の保護に努めることを保証した。なお、本研究は滋賀県立大学研究に関する倫理審査委員会の承認を受けて実施した（承認番号第419号）。

## Ⅲ. 研究結果

質問紙調査は、調査対象1世帯につき任意の1名に回答を得た。回答は、全224世帯中121世帯（54.0%）から得ることができた。有効回答数は118（52.7%）であった。

### 1. 回答者の属性：性別、年齢、家族形態

回答者の性別内訳は、男性46名（39.0%）、女性68名（57.6%）、不明4名（3.4%）であった。年齢内訳（表2）では、41～64歳が54名（45.8%）と多く、家族形態（表3）では「夫婦と子」が57名（48.3%）と最も多かった。

表2 調査回答者の年齢内訳（n=118）

年齢区分	人数	割合
10～20歳	2	1.7%
21～40歳	26	22.0%
41～64歳	54	45.8%
65～74歳	18	15.3%
75歳以上	18	15.3%
無回答	0	0.0%
合計	118	100.0%

表3 調査回答者の世帯の家族形態（n=118）

家族形態	人数	割合
単身	9	7.6%
夫婦のみ	27	22.9%
夫婦と子	57	48.3%
子とのみ同居	5	4.2%
親とのみ同居	2	1.7%
親と夫婦と子	11	9.3%
その他	6	5.1%
無回答	1	0.8%
合計	118	100.0%

### 2 「自助」の観点による設問の回答結果

- 1) 災害時の避難場所を知っているか問うたところ、「知っている」105名（89.0%）、「知らない」13名（11.0%）であった。避難場所を知らないと回答した理由は、「関心がなかった」3名（23.1%）、「関心はあったが情報が入ってこなかった」4名（30.8%）、「覚えていなかった」5名（38.5%）であった。
- 2) 避難場所を知っていると回答した人に対して、避難時に困ることや心配なことは何か、自由回答として聴き取り、分析した結果、以下の10のカテゴリが抽出された。【避難所まで移動距離が長い】（具体例：歩いて行くには距離がある、遠くてひとりでは行けない等）、【夜間・悪天候】（具体例：夜だと避難することが危険、雨風の中では歩いて行けない等）、【避難手段や避難ルート】（具体例：車で行くことと混雑するのではないかと、歩行できる環境なのか

等)、【避難場所の安全性】(具体例:文化施設は湖の方向なので水位が上がったら危険等)、【家族がバラバラになること】(具体例:仕事をしているのでみんなと一緒に集合できるかわからない等)、【避難の必要性とタイミングがわからない】(具体例:指示に従うべきか判断に迷うことがあった等)、【自宅の被災】、【ペットのこと】、【高齢者・病人・子どもの避難の難しさ】(具体例:子どもが小さいので避難移動が大変、おばあちゃんが避難しないと知っている、子どもに障がいがある、家族が高齢で徒歩がづらい等)【災害時の備えのこと】(具体例:持ち出し品を用意することが心配、夜だと備えがない等)

3) 世帯内における避難行動要支援者の有無については、「有」の回答が31名(26.3%)、「無」の回答が81名(68.6%)、「回答なし」が6名(5.1%)であった。要支援の理由は、「高齢のため」13名(41.9%)、「在宅治療中」1名(3.2%)、「その他」17名(54.8%)であった。また世帯内の要支援者の避難支援方法について話し合いをしたことがあるか問うたところ、「ある」が10名(32.3%)、「ない」が19名(61.3%)、「わからない」が2名(6.5%)であった。

4) 世帯内に避難行動要支援者が「有」と回答した人のうち、避難支援方法について話し合ったことがない人に対して、災害時にどのような支援があると望ましいか、自由回答として聴き取り、分析した結果、【家族からの手助け】【隣人からの手助け】【医療的サポート】【避難や救助に使える道具】【食糧調達】【連絡体制】の6つのカテゴリが抽出された。

5) 自らや家族の身を守るために災害時どのようにすべきか、自由回答として聴き取り、分析した結果、【家で待機する】【避難する】【市町村や家族からの指示を待つ】【自身や家族の身の安全を確保する】の4つのカテゴリが抽出された(表4)。また、自らや家族の身を守るために災害に備えてどのような準備をすべきか、自由回答として聴き取り、分析した結果、【防災対策用品】【日常生活用品の備え】【自宅や地域でのコミュニケーション・災害に向けての話し合い】【自宅での防災対策】の4つのカテゴリが抽出された(表5)。

3. 「共助」の観点による設問の回答結果

1) 「自主防災組織」の認知は、「言葉・内

容ともに知っていた」が25名(21.2%)、「言葉は知っていた」が32名(27.1%)、「言葉・内容ともに知らない」が61名(51.7%)であった(図1)。

表4 自らや家族の身を守るために、災害時どのようにすべきか

カテゴリ	具体例
【家で待機する】	家の前に集合 二階で待機 家で待機
【避難する】	逃げる C小学校 駅前のホテルに 話し合い通りにする
【市町村や家族からの指示を待つ】	弟の指示 息子を待つ 町の指示に従う
【自身や家族の身の安全を確保する】	自分の安全を確保 家族と一緒に行動する どこにいるのか伝える どこに行くのか伝える 息子に連絡 連絡先をしっかりと 身内の安否確認 ペットの安全確保

表5 自らや家族の身を守るために、災害に備えてどのような準備をすべきか

カテゴリ	具体例	
【防災対策用品】	非常食(13) 水(19) 医薬品(4) 水をくみあげるポンプ 消火器 プロパン 感知器 懐中電灯(7) ラジオ(3) 毛布 カセットコンロ、カセットボンベ 暖房器具	衣類(4) 寝袋 電池(3) 電気 空のポリタンク 防災袋(20) マスク 通信機器・携帯電話 ヘルメット 発電機 手動発電灯 貴重品
【日常生活用品の備え】	トイレットペーパー くつ	下着 眼鏡
【自宅や地域でのコミュニケーション・災害に向けての話し合い】	地域でのコミュニケーション 避難所の把握とその行き方	集合場所の決定 連絡のとり方
【自宅での防災対策】	水害対策 書き置きで家族と情報共有 連絡先の掲示	家具の転倒防止 家の整理

- 2) 自治会の下位組織であり近隣の世帯で構成される「班」の中での避難行動要支援者の有無については図2のとおりの結果であった。「有」の回答は41名(34.7%)であり、一方で「わからない」という回答も26名(22.0%)あった。「無」は36名(30.5%)「おそらく無」は15名(12.7%)であった。要支援「有」(41名)の理由は、「高齢のため」32名(78.0%)、「在宅治療中のため」4名(9.8%)、「その他」9名(22.0%)であった。また「有」の場合、班の人と避難支援の方法について話し合ったことはあるか質問したところ、「ない」の回答が29名(70.7%)「ある」が10名(24.4%)、無回答が2名(4.9%)あった(図3)。
- 3) 近隣(班内)に避難行動要支援者が「有」と回答した者のうち、避難支援方法について話し合ったことがない者に対して、災害時にどのような支援があると望ましいか、自由回答として聴き取り、分析した結果、避難時の助け合い、声の掛け合い、役割分担等の【連携のとれた救援】、【生活物品の備蓄】、【避難状況の把握】、【公的な支援】の4カテゴリが抽出された(表6)。
- 4) 災害時に班で支援を必要とする人がいた場合に、町内(自治会)で支援をするとよいか、の設問に対する回答は、「そう思う」109名(92.4%)、「どちらかといえばそう思う」5名(4.2%)、「あまり思わない」0名、「思わない」1名(0.8%)、「わからない」1名(0.8%)、無回答2名(1.7%)という内訳であった。
- 5) B町自治会として災害時にすべきことは何か、自由回答として聴き取り、分析した結果、【安否の確認】(具体例：一人暮らしの人に声をかける、助け合う、班の人たちで連絡等)、【避難場所の確保】

(具体例：自治会館をあける等)、【非常食の提供】(具体例：炊き出し、水の提供等)の3つのカテゴリが抽出された。また、B町自治会として災害に備えて準備すべきことは何か、自由回答として聴き取り分析した結果、【防災対策用品】、【移動手段】、【自宅・地域でのコミュニケーション】、【日ごろから防災意識持ち行動すること】の4つのカテゴリが抽出された(表7)。

#### 4. 「公助」の観点による設問の回答結果

- 1) 県や市町村から提供されている防災に関する情報で知っているものを質問したところ、表8に示すとおり「耐震対策に関すること」(81名、28.3%)、「ハザードマップ」(81名、28.3%)、「防災マニュアル」(55名、19.2%)が多く挙げられていた。
- 2) 平成25年9月「特別警報」を知った手段を質問したところ、表9に示すとおり、「テレビ」(38名、29.2%)、「町(自治会)の連絡」(38名、29.2%)、携帯電話・スマートフォン(32名、24.6%)が多く挙げられていた。
- 3) 防災や災害に関する情報提供で、県や市町村に望むことを自由回答として聴き取り、分析した結果、表10に示す通り、【防災や災害への備えに関する情報】、【災害時のマニュアル】、【ライフラインが遮断された場合の災害状況・避難情報】、【常に災害に関する最新の情報提供】、【的確な避難時期・場所・避難経路に関する情報提供】、【避難先の状況に関する情報(備蓄・生活物資・火等)】の6つのカテゴリが抽出された。

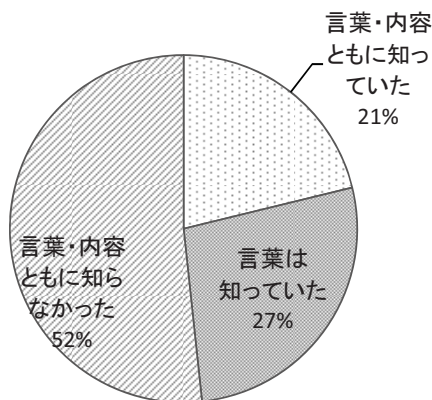


図1 自主防災組織の認知 (n=118)

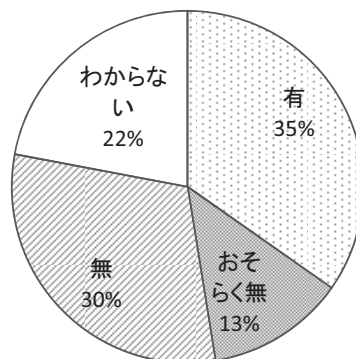


図2 近隣(班内)の避難行動要支援者の有無 (n=118)

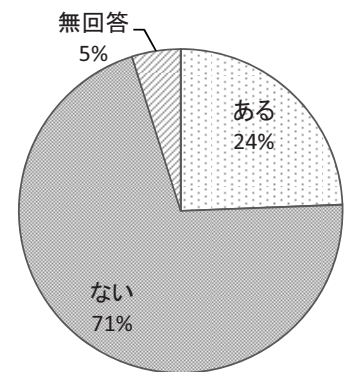


図3 近隣(班内)に避難行動要支援者が「有」の場合、避難支援方法について話し合ったことがあるか (n=41)

表6 近隣（班内）に避難行動要支援者がいた場合どのような支援があればよいか

カテゴリ	具体例
【連携の取れた救援】	若い人が助け合う 避難所への案内 みなで協力する 状況によるが消火の手伝い 声をかけて近くの人が助けに行く 親子で住んでいる若い人に何かあったらお願いする 自分ひとりで逃げるのは良くないので周りの人に声をかけてから逃げる (誰か誰を助けるか)役割分担を決めるとよい 一緒に逃げる、一緒に避難 近所で協力し合う、話し合い 近所でかたまって避難する 班長がいないときの対策 役割分担 声かけをする 荷物を持ちたり他の兄弟の子と一緒に逃げる 自分で何とかできる人が確認 連絡・連携することで子供を把握し子供の確認をしてほしい どこの子が誰の子か分かると良い
【生活物品の備蓄】	二軒分の準備 三日分耐えられる備え
【避難状況の把握】	連絡手段があればよい
【公的な支援】	救急車

表8 県や市町村から提供されている防災に関する情報で知っているもの（複数回答）

項目	人数	割合
耐震対策に関すること	81	28.3%
ハザードマップ	81	28.3%
防災マニュアル	55	19.2%
備蓄に関すること	19	6.6%
自主防災組織に関すること	17	5.9%
防火対策に関すること	12	4.2%
防災活動に関すること	5	1.7%
その他	16	5.6%

表9 平成25年9月の「特別警報」を知った手段（複数回答）

項目	人数	割合
テレビ	38	29.2%
町（自治会）の連絡	38	29.2%
インターネット（携帯）	32	24.6%
ラジオ	3	2.3%
ワンセグテレビ	2	1.5%
インターネット（パソコン）	1	0.8%
その他	16	12.3%

表7 B町自治会として災害に備えて準備すべきことは何か（自由回答）

カテゴリ	具体例
【防災対策用品】	非常食 物品 炊き出し用の釜、鍋、ガス カイロ 衣類 トイレ 暖房器具 消火栓のホース 自治会館の整備 備蓄
【移動手段】	車イス
【自宅・地域でのコミュニケーション】	衣類を外に 災害時の対応 避難所の指定 近所の人へ声かけ 顔を知る こども・高齢者の連絡先を聞いておくこと 新興住宅の人達の把握 避難場所の周知 連携 若い人が助ける 役割分担をする 連絡方法について 誰か誰を助けるか決めておく 周囲の人間の無事を確認できるようにしておく 連絡網 世帯状況の把握 家族構成を調べておく 地域での協力や連携、協力する 班別で連絡が取れるようにしておく こどもを優先に助ける 集団でやろうとする意識 集合して避難すること 手助けが必要な人について知っておく
【日ごろから防災意識持ち行動すること】	勉強会 普段からの訓練 スムーズに水が流れるように川の中をきれいにすること 土手を作る 訓練（担架や怪我の手当てなど） 定期的に避難所までの訓練 避難場所を周知しておく 回覧板で災害についての情報を110や119がはっきり分かる人を増やす

表10 防災や災害に関する情報提供で、県や市町村に望むこと（自由回答）

カテゴリ	具体例
【防災や災害への備えに関する情報】	災害のためにどういう用意をしたらよいのか具体的に 川の堤防を作るなど水害の対策 耐震対策に関すること 避難訓練（避難経路・誘導） 災害のちらし、紙がほしい 地震の速報 災害に対して分からないものが多いので啓発運動をする （〇〇週間など）
【災害時のマニュアル】	手助けするのに限界が来たときにどこに連絡すればよいのか
【ライフラインが遮断された場合の災害状況・避難情報】	テレビ以外からの情報 緊急の災害情報を携帯やテレビで知りたい 発信方法を知りたい 災害時に携帯に情報が発信される 市役所関係の放送はあったはずだが、有線放送、ケーブルテレビでの情報がほしい。 町、班ごとの連絡網 停電時でも情報をえられるように 拡声器 回覧板 メディア 携帯の緊急連絡 インターネット 放送があるといい 一人暮らしの老人の家に情報をしっかり伝えてほしい 人々がパニックにならないようにライフラインが切れている際の情報提供の仕方 携帯が鳴るようにしてほしい 携帯に配信 メールでの情報提供 消防署のよびかけ、周囲のよびかけ 今のままでは情報が足りないので、テレビで情報がほしい。 町内の連絡
【常に災害に関する最新の情報提供】	タイミング良く情報がほしい 素早い連絡 少しでも早く情報提供をしてほしい（携帯に） 早い情報 川の水位の連絡を早く 早く情報がほしい（期間が知りたい） すぐに情報が欲しい（どこで何がどのように、細かく） なるべく早く言ってほしい 早く情報がほしい すぐに連絡できるように 河川決壊の情報 水害に関する情報 川の氾濫状況についての情報 携帯など情報を早く どこで何が起きているかなど、今の状況 メール・ネットですぐ送って はやめの指示をお願いしたい 町の判断を早く教えてほしい 早期の連絡

	<p>早めの連絡          避難しろだけではなくもっと詳しく説明してほしい          地域別でくわしいもの（町や学区でわかれているもの）          水害の時、あとどれくらいで氾濫するかという連絡など          細かく情報を伝えてほしい          地域単位での情報がほしい（携帯に）          住んでいる地域の情報だけでいい          どこの水位が上がっているかなど家の近くの詳細な情報          避難場所を示すメールや川の状況          川の氾濫がどこが一番危ないのか          近所のことから知りたい          犬上川の増水に関する          近くの河川の状況          身近で起こっていること、危ない場所を教えてください          どこが危険か          地震の規模（できれば予測）や一時間ごとの天気も情報が欲しい          地域の地震などの詳細な情報          彦根市野瀬朝からもっと具体的に          犬上川の水位の情報          どこで何が起きやすいか知りたい          避難に対する指示を細かく欲しい          現在の状況          A市内の細かな情報          災害状況</p>
<p>【的確な避難時期・場所・避難経路に関する情報提供】</p>	<p>どこに避難したら安全か          本当に避難した方がいいのか          避難経路          どの道を使えばよいか          どこに行けばいいのか正しい情報を          正確な情報          正しい情報（情報がおおげさだと感じている）          むしろ台風の情報が要らない（不安感が増すだけだから）</p>
<p>【避難先の状況に関する情報(備蓄・生活物資・火等)】</p>	<p>一時的な避難でも受け入れられるのか          どれだけの毛布や食事など提供されるのか          避難場所に備蓄されているもの          避難勧告          どれだけの人に対してどれくらいの人が避難しているか          というような避難状況が知りたい          避難の情報          避難場所の連絡</p>

## IV. 考 察

### 1. 「自助」の観点からみた住民の防災意識と災害時のニーズ

防災・減災を目指すためには、まず一人一人の住民が、個人や家族の身を災害から守る行動をとることが基本となる。そのためには、個人や家族で発災時の行動をシミュレーションし、平常時から準備をしておくことが必要となる。こうした行為が意識されて回答に表れているのが、「自助」としての発災時の対応や、発災に対する準備に

関する回答（表4・表5）である。いずれも【防災対策用品】、【日常生活用品の備え】というカテゴリとその具体例にみられるような、被災時を想定した物品の準備については、現実的で具体的な回答が得られている。もし被災したらどのような物が必要になるか、住民が日頃から具体的にイメージしていることの表れではないかと考えられる。昨今の大規模な震災の連続、また各地でゲリラ的に発生する集中豪雨と洪水・土砂災害などを受けて、公的機関・メディア・商業ベース等から、あらゆる機会をとらえて防災用品の揃え方などが発信されている。



このように、被災時を想定した物品の準備について想起しやすい環境が形成されてきていることも影響しているのかもしれない。

これに比べて、あまり多くの具体例が回答されず、回答内容も抽象的であったのが【自宅や地域でのコミュニケーション・災害に向けての話し合い】、【自身や家族の身の安全を確保する】、【家で待機する】、【避難する】、【市町村や家族からの指示を待つ】といった、リスクコミュニケーションとその結果による行動を表すカテゴリである。これはおそらく、答えた人によって想定する災害やその規模、その人の状況（高齢者か壮年期の人か、等）が異なるためであろう。また、平時から自発的にリスクコミュニケーションを実行することが現実的には難しいために、抽象的な回答になっているものと思われる。

一方で、世帯内の要支援者の避難支援方法について話し合ったことがないという回答が61.3%を占めており、避難時に困ることや心配なことは何かという設問では【家族がバラバラになること】【高齢者・病人・子どもの避難の難しさ】【避難の必要性和タイミングがわからない】など現実的・具体的な心配事が挙がっている。このような心配事を少しでも解消するために、どのような時に、誰と、どのようなリスクコミュニケーションを行うと良いのか、日常生活で実行に移しやすい内容の啓発を行う必要があると考えられた。

また、わずかな回答であるが【市町村や家族からの指示を待つ】という態度の人がいるということも抽出された。災害時にできるだけパニックにならずに、市町村や家族の指示を待つことは大事なことである。しかし、指示だけを待つのではなく、住民個人が自律的に情報を集め判断し行動できるかどうかは、時に生死を分けることにもつながりかねないということを、これまでの災害の教訓から忘れてはならない。

以上から、自助を強化するためには、住民自身がそれぞれの生活背景に合った具体的な自助の行動（情報収集と判断の方法も含む）を災害の種類別にイメージでき、平時からの準備につながるようなリスクコミュニケーションが家族内で促進されることが必要である。また、そのような教育的働きかけも必要であろう。

さらに、自助という観点でみると「弱者」になりやすいのが避難行動要支援者である。避難など災害時対応時には、在宅療養者や障がい者等のみならず、一般の高齢者や子どもも避難行動要支援者となる。これら避難行動要支援者の避難を考える時、【避難場所まで移動距離が遠い】【夜間・悪天候】【避難手段・ルート】【避難の必要性和タイミングが分からない】など、地域の指定の避難所に向うだけでも不安要素が多くあることがわかる。避難行動要支援者へのサポートについては、自助だけで

は不十分であり、共助によるところが大きい。そこで、次の「共助」の項目で考察を述べていきたい。

## 2. 「共助」の観点からみた住民の防災意識と災害時のニーズ

平成7年の阪神・淡路大震災、そして平成23年の東日本大震災など大規模で広域にわたる災害においては『公助の限界』が明らかになってきている<sup>2)</sup>。実際に阪神淡路大震災では、地震によって倒壊した建物から救出され生き延びることができた人の約8割が、近隣住民等によって救出されたという報告もある<sup>2)</sup>。そのような経験をおして国民の意識も変化しており、平成25年11月～12月に内閣府が実施した「防災に関する世論調査」では、「公助に重点をおくべき」という回答が大幅に減少し、「公助、共助、自助のバランスが取れた対応をすべき」という回答が大幅に増加した<sup>2)</sup>。

地域コミュニティにおける自助・共助による地域防災力を強化するために、その中核を担う消防団及び自主防災組織がある<sup>2)</sup>。これらの組織の全国的な状況を見ると、消防団では団員数の減少と平均年齢の上昇が進んでいる<sup>2)</sup>。一方、住民による自発的な防災組織である自主防災組織については、その組織数および活動カバー率（全世帯のうち、自主防災組織の活動範囲に含まれている地域の世帯数）が増加傾向にある。

今回調査対象としたA市B町自治会では、数年前に自主防災組織を立ち上げ、市に活動助成申請を行った経過がある。しかし、自治会役員の交代などから、現在、活動を休止している状態にある。今回の質問紙調査で自主防災組織の認知を確認したところ、「言葉・内容ともに知らなかった」という回答が52%を占めた。農地の急速な宅地化により転入が増加し、自治会組織も大規模になったことにより、活動が停滞してしまったと考えられる。しかし、旧来の地域では高齢化が進展し、新興住宅地では乳幼児が多いという特徴から、調査対象のB町においても確実に避難行動要支援者は存在する。したがって、B町自治会でも自主防災組織の復活とともに、共助の意識の醸成が必要である。

今回の調査では、近隣に避難行動要支援者がいると認識している人は約35%（図2）であった。しかし、その近隣の避難行動要支援者の人の避難支援方法について話し合ったことがあるかという質問に対しては、「話し合ったことがない」が71%と多くを占めていた。支援が必要な近隣の人を認知しながらも、具体的行動の準備ができていないということが明らかになった。

自由回答の設問では、共助に関して、「（誰が誰を助けるか）役割分担を決めるとよい」「近所で協力し合う、話し合い」「役割分担」などの【連携のとれた支援体制】、「一人暮らしの人に声をかける」「助ける人をリス

トアップする」「高齢者の把握」など【安否の確認】、さらに【地域での災害対策についての話し合い】【自宅・地域でのコミュニケーション】【日ごろから防災意識持ち行動すること】などの必要性が住民自身から挙げられている。組織的な共助の体制は未整備であるものの、その体制づくりの素地となる住民の共助の意識は根付いていることがうかがわれた。

天川ら<sup>8)</sup> (2012) の報告によると、熊本県天草市有明地区では、次のような住民主体の防災の取り組みが行われている。①地域提案型の防災マップを、まち歩きなどを通じて住民自らの手で、住民の目線で作成する。②①のような活動を通して、高齢者や子どもたちが万が一の発災時にも迅速に行動できるように、声かけや避難時の補助の役割分担を決め、共助のサポートシステムの確立を目指す。このような取り組みは、地域住民一人ひとりが自らの周囲の災害リスクを知り、防災訓練の参加や防災のための準備を講じることを行動に移せるように促すものである。そして、災害に強い地域づくりと万が一の時に「避けられたはずの犠牲者」をなくすることができる。同地区では、「地域の住民でできること」「行政にできること」に対してそれぞれ責任を持ち、協働の観点から住民の生活や公共空間、環境の質を高めるように相互理解を深める努力をしているという<sup>8)</sup>。

今回調査を行ったA市B町においても、住民の共助意識の芽は確実に存在することから、住民ができることは何かを探りながら、実践に移していく働きかけが必要である。

### 3. 「公助」の観点からみた住民の防災意識と災害時のニーズ

今回の調査において『公助』の観点から質問したところ、県や市町村に望むこととして圧倒的に多かった意見が、やはり「情報提供」であった。特に、今回の調査の約1年前に調査対象地域のB町を含む県下全域に、全国初の「特別警報」が発令され、B町住民も一部避難した経緯がある。その時に、情報の錯そうや、情報が伝えられてもその解釈がわからない、など混乱した状況があったという。このような経験があったからこそ、県や市町村などの行政に対しては、正確、迅速、そしてわかりやすい情報提供を求める意見が多かったと考えられる。達川ら<sup>9)</sup> (2012) は、地域住民に対して、その地域の災害脆弱性に関する研修会を定期的実施したところ、もともとの災害への関心の有無に関わらず、地域の脆弱性の理解と発災時の自律的な意思決定の促進が図られる効果があったと報告している。この例に倣い、B町でも、住民が行政に対してただ情報提供を求めるだけでなく、情報提供の仕組みや、得られた情報の解釈の仕方などについて学び、住民自身が自律的に行動できる力を獲得

していく必要がある。このような学習の機会や自律的行動を獲得する手段は、行政や社会福祉協議会などのサポートによって提供されるべきであろう。

## V. 結論

1. A市B町自治会所属の住民に対して、住民の防災意識および災害時のニーズを把握する目的で、質問紙調査を実施した。全224世帯中、121世帯(54.0%)から回答を得ることができ、有効回答数は118(52.7%)であった。
2. 「自助」の観点からみると、防災用品などの準備に関しての意識は高いが、自宅や近隣とのリスクコミュニケーションに関する意識が低い傾向にあった。住民自身が生活背景に合った具体的な自助の行動を災害種類別にイメージすることができ、平時からの準備につながるようなリスクコミュニケーションが促進されるように働きかけていく必要がある。
3. 「共助」の観点からみると、B町では共助の活動の核となるべき自主防災組織が活動停止しており、住民も約半数がその存在を認知していないという課題があった。また、近隣の避難行動要支援者の人の避難支援方法について話し合ったことが無いという回答が約7割を占めた。しかし避難行動要支援者など、助けを必要とする住民に対して自治会として支援に取り組んでいく必要があることは住民の意見として挙げられており、共助の意識は根付いていると考えられた。このことから住民が主体的に取組める共助の活動を具現化し、実践に移すような働きかけが必要であろう。
4. 「公助」の観点からみると、住民が災害対策や防災に関して県や市町村に望むことは、「情報提供」であることがわかった。災害に関する情報提供の仕組みや、情報の解釈の仕方などについて、住民が学習し、情報を得て自律的に行動できる力を獲得していく必要がある。

なお、本研究は平成26年度滋賀県立大学公募型地域課題研究費の助成を受けて実施したものであり、結果の一部を第35回日本看護科学学会学術集会(平成27年12月、広島市)で発表した。

最後に、本研究にご協力賜りましたB町自治会役員および住民の皆様に、深謝いたします。

## 文献

- 1) 内閣府：パンフレット「日本の災害対策」, 2015, 内閣府ホームページ, <http://www.bousai.go.jp/>

- 1 info/pdf/saigaipamphlet\_je.pdf
- 2) 内閣府：平成26年防災白書, 「特集 共助による地域防災力の強化～地区防災 計画制度の施行を受けて～」. 内閣府ホームページ, [http://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/guidline\\_separate.pdf](http://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/guidline_separate.pdf)
- 3) 内閣府防災担当：地区防災計画ガイドライン（概要）～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～. 2014, 内閣府ホームページ, [http://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/guidline\\_summary.pdf](http://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/guidline_summary.pdf)
- 4) 荻原良巳, 畑山満則：コミュニティの活性化・不活性化が災害時の情報伝達に及ぼす影響に関する研究. 京都大学防災研究所年報, 第46号B, 2003.
- 5) 倉田和四生：阪神大震災とコミュニティ活動. 関西学院大学社会学部紀要73, 1-2, 1995.
- 6) 臼井真人, 浅野耕一：防災力向上を目的とした地域間の住民連携に関する研究. 日本建築学会計画系論文集79 (696), 571-578, 2014.
- 7) 彦根市統計（平成27年版）第2章. 人口 学区・年齢別（5歳階級）男女別人口および世帯数, 彦根市ホームページ, <http://www.city.hikone.shiga.jp/0000008172.html>
- 8) 天川竜治, 坂上和司, 下田竜一, 王テイ：地域のお宝をみがけ, 「防災」から「共災」のまちづくり. 熊本大学政策研究3, 71-80, 2012.
- 9) 達川剛, 財賀美希, 藤井俊久, 松見吉晴, 太田隆夫：住民の防災意識向上に有効な支援ツールの検証. 土木学会論文集F 6（安全問題）68(2), 175-180, 2012.