

公募研究シリーズ

①9

自主防災組織活性化 による福祉コミュニティ 再生の課題と展望

玉里恵美子

高知大学 准教授

霜田 博史

高知大学 准教授

大槻 知史

高知大学 准教授

全労済協会

発刊にあたって

近年、自然発生的に形成されてきた人々の相互扶助機能があらゆる面で十分に働かなくなってきました。しかし、この相互扶助機能は私たちが暮らしていく上での大きな柱であり、特に地域社会における重要性が再認識されています。

こうした中で、住民どうしの絆が希薄化し高齢化、過疎化していく地域から、人々が助け合う地域はどのように構築していけるのだろうかという問題意識から、当協会では、2009年度公募委託調査研究のテーマを「地域社会の課題と展望」として募集を行ないました。

本報告書は多数の応募の中から採用させていただきました「自主防災組織活性化による福祉コミュニティ再生の課題と展望」の研究の報告書です。

自然災害の多発する日本で暮らす私たちにとって、「減災、防災」は命と生活を守る重要な鍵であり、その任の多くは国や地方行政の役割ですが、「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織（自主防災組織）の充実」（災害対策基本法5条2項）など、住民の相互扶助機能も大きな柱であることは自明です。

本研究は、「阪神・淡路大震災以後、地域住民の助け合いによる防災コミュニティの重要性が繰り返し指摘され、全国各地で自主防災組織による『自助』としての防災研修は一通り実践したものの、地域住民がいかにして助け合うかという『共助』の実践蓄積は量、質とも低いままである」点に危機意識をもつことから出発しました。そして、「自主防災組織の活性化が地域コミュニティの再生に繋がる」との考え方にもとづき、南海地震に直面する高知県を舞台に、「住民参加を基本とした新しい自主防災組織活動のモデルを提示していくこと」を目的としたものです。

本研究では、コミュニティにおける「防災・減災」を起点として地域福祉に繋げていく視点が提起されており、高知県内にとどまらず、日本全国において参考になり、共有化できるものと思われます。

この研究が取りまとめられようとした時期に東日本大震災が発生し、津波により多くの尊い命が奪われ、人々が築いてきた街が失われてしまいました。復旧、復興にもやはり住民の相互扶助は不可欠です

本報告書が、各界各層の研究者や地域づくり、防災・減災に携わる方々などに広く活用され、その活動の一助となれば幸いです。

「公募委託調査研究」は、勤労者の福祉・生活に関する調査研究活動の一環として、当協会が2005年度から実施している事業です。勤労者を取り巻く環境の変化に応じて毎年募集テーマを設定し、幅広い研究者による多様な視点から調査研究を公募・実施することを通じて、広く相互扶助思想の普及を図り、もって勤労者の福祉向上に寄与することを目的としています。

当協会では研究成果を「公募研究シリーズ」として順次公表しています。

目次

第1章 研究の概要	1
第1節 研究の目的	1
第2節 報告書の概要	1
第2章 高知県の地域特性と災害	3
第1節 高知県の地域特性	3
第2節 高知県における災害の特徴	8
第3節 南海地震について	9
第4節 高知県における防災意識	13
第3章 高知県内における自主防災組織活動の特徴	16
第1節 高知県下における自主防災組織の現状	16
第2節 自主防災組織の事例からみる評価と課題	17
第3節 県都・高知市の現状と課題	21
第4章 いの町是友奥名地区における自主防災活動の取り組み	25
第1節 自主防災組織活動の活性化過程—アクションリサーチの試み—	25
第2節 「楽しい防災」をめざす—花街道でコミュニティ再生—	35
第5章 地域住民の防災意識について—アンケート調査結果の分析—	37
第1節 調査概要と属性	37
第2節 南海地震で想定する被害と住民の自助	40
第3節 地域防災の可能性—コミュニティの状況と自主防災組織への目線—	43
第4節 防災意識の向上に自主防災組織が果たす役割	51
第5節 まとめ	54
・防災に関するアンケート調査のお願い	
・防災に関するアンケート調査	
第6章 高知県内における「防災と地域福祉」に関する先進事例	63
第1節 高知県の地域福祉政策における「自主防災組織」の位置づけ	63
第2節 佐川町社会福祉協議会での取り組み	68
第3節 日高村社会福祉協議会での取り組み	80
第4節 津野町社会福祉協議会での取り組み	85
第7章 その他の取り組み（補論）	89
第1節 大分県の防災対策	89
第2節 コミュニティ防災に関する先進地域の事例 京都市衣笠学区—地域・大学・企業の連携—	92
第3節 「防災と女性」を考える	93
第8章 東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）の経験から	96
第1節 コミュニティ自律型の緊急対応の必要性	96
第2節 「防災の備え」が招く悲劇をどう防ぐか	97
第3節 宮城県石巻市の現状報告（2011年4月9日）：参考資料	97

第9章 総括—自主防災組織活性化による福祉コミュニティ再生に向けて—	100
第1節 「防災と地域福祉」の接点	100
第2節 研究のまとめ	105
引用・参考文献および資料	107

◆執筆担当◆

玉里恵美子……(第1章第1節、第2節)、(第2章第1節、第2節、第3節)、(第4章第1節)、(第5章第1節、第2節、第3節、第4節、第5節)、(第6章第1節、第2節、第3節、第4節)、(第7章第3節)、(第9章第1節、第2節)

霜田 博史……(第2章第4節)、(第3章第1節、第2節)、(第7章第1節)

大槻 知史……(第3章第3節)、(第4章第2節)、(第5章第1節、第2節、第3節、第4節、第5節)、(第7章第2節)、(第8章第1節、第2節、第3節)

第1章 研究の概要

第1節 研究の目的

平成7（1995）年に未曾有の大災害をもたらした阪神・淡路大震災以後、地域住民の助け合いによる防災コミュニティの重要性が繰り返し指摘されてきた。近年、自然災害の多発やコミュニティの解体などの社会背景を受け、各地で自主防災組織が組織化されている。しかし、防災に関する研修（勉強会）は一通り実践したものの、「組織として何をすべきなのか」、「助け合いの方法がわからない」など、活動に行き詰まりを感じている組織も多い。

災害対策基本法では市町村および住民の責務として、自主防災組織活動に寄与する事が求められている。自主防災組織は地域住民の連帯意識に基づき自主防災活動を行う組織で、平常時には、防災訓練の実施、防災知識の普及啓発、防災巡視、資機材等の共同購入等を行っており、災害時には、初期消火、避難誘導、救出・救護、情報の収集・伝達、給食・給水、災害危険箇所等の巡視等を行うこととしている。

自主防災活動には、「自助」に加えて「共助」、つまり地域での助け合いが期待されているが、未だ、その方法や実践に対する地域住民の意識は高いとはいえない。研究代表者（玉里）は、これまで高知県の中山間地域をフィールドに集落機能の低下や、住民参加による地域再生について研究を進めてきた。その結果、長い時間をかけて住民参加による地域づくりを行ってきたところは、共助のまちづくりが成立しているが、様々な要因により住民参加が機能しない地域もあることがわかった。

また、高知県は今世紀前半にも南海地震が発生すると予想されているにも関わらず、自主防災組織の組織率が全国平均よりも低く、地域住民の防災意識も高いとはいえない。地域住民の防災意識を高め、地域に支えあいの仕組みをつくっていくことは、高知県における喫緊の課題である。

本研究の目的は、主に高知県をフィールドとしながら、平場の混住地（農家よりも勤労者が多い）で2006年に発足した自主防災組織を主な研究対象とし、住民参加を基本とした「防災」と「地域福祉」による新しい自主防災組織活動のモデルを提示していくことである。それは、自主防災組織の活性化を図ることが、地域のソーシャル・キャピタルを培養し、コミュニティの再生につながると考えるからである。そこで、住民参加のワークショップや、地域住民を対象としたアンケート調査を実施し、地域のソーシャル・キャピタルを分析する。また、高知県下の社会福祉協議会を中心とした地域福祉活動にも着目し、「防災と地域福祉」を連携させたコミュニティ再生の課題をまとめるとともに、自主防災組織活動の今後の展望を示していく。

第2節 報告書の概要

本報告書は9章で構成されている。

■ 第1章 研究の概要

〈研究の概要〉

「第1章 研究の概要」では、本研究の目的及び本書の概要を示す。

〈高知県の地域特性〉

「第2章 高知県の地域特性と災害」では、高知県の地理的および社会的な地域特性を明らかにし、高知県における想定される災害および南海地震のメカニズムや想定される被害について述べる。また、既存の防災意識調査を概観し、高知県の防災意識の特徴を述べる。

「第3章 高知県内における自主防災組織活動の特徴」では、高知県下の自主防災組織の現状と課題、および高知市における現状と課題を述べる。

〈研究フィールドにおける共助のまちづくりと意識調査〉

「第4章 いの町是友奥名地区における自主防災組織活動の取り組み」では、2009年度に実施したアクションリサーチによって是友奥名地区が共助の取り組みに着手していく様子を描き、2010年度には「楽しい防災」をめざして花街道作りをしながらコミュニティの再生を試みた記録を記す。

「第5章 地域住民の防災意識について—アンケート調査結果の分析—」では、是友奥名地区住民を対象にしながら南海地震で想定する被害や自助の取り組み、地域防災の可能性などについてまとめた。

〈防災と地域福祉のコラボレーション〉

「第6章 高知県内における「防災と地域福祉」に関する先進事例」では、高知県における地域福祉政策の中で自主防災組織がどのように位置づけられているのかをみたあと、市町村社会福祉協議会の活動の中から「防災」に先進的に取り組んでいる事例を紹介する。

「第7章 その他の取り組み（補論）」では、大分県の防災対策、京都市衣笠学区の防災活動を紹介するとともに、災害時や防災段階に女性の視点を入れることの必要性を考える。

「第8章 東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）の経験から」では、現地での視察を通じて今後の防災のあり方について考える。

〈まとめ〉

「第9章 総括—自主防災組織活性化による福祉コミュニティ再生に向けて—」では、本研究のテーマである「防災と地域福祉」の視点について総括し、本研究のまとめを行う。

第2章 高知県の地域特性と災害

第1節 高知県の地域特性

1. 地理的条件

高知県は、北緯33° 33′ 24″、東経133° 32′ 04″ を中心に位置し、北は四国山地によって愛媛県、徳島県に接し、南は太平洋に面して、細長い扇状の形をしている。面積は、7,104.66km²で国土面積の1.9%、四国面積の38%を占める。

高知県の全面積の84%が山地（森林）で、林野面積率は全国一位である。北は石鎚山系および剣山系の標高1,800m前後の山々があり、南も山地が海岸部まで迫っている。各河川は、山間部では山地に挟まれた急峻な河道が蛇行し、下流部に軟弱な地盤が分布しているため、浸水被害、液状化災害等の危険性をはらんでいる。

主な平野部は、仁淀川と物部川の間を高知平野、四万十川の下流に中村平野が広がっている。高知県の中心となる高知市には、鏡川下流部にデルタ平野が広がっており、地盤は軟弱で、海拔0m以下の地域もあるため、浸水被害、液状化災害の危険がある。西部の四万十川河口部においても軟弱な地盤があり、液状化災害等の危険がある。

海岸線は、室戸半島の西側に代表されるように、地震時に隆起した岩石海岸が多く、波触台地が長く連なっている。高知平野の海岸線は平滑な砂礫浜が特徴的だが、高知平野以西の宇佐から須崎までの海岸は地震時に沈降してできたりアス式海岸が特徴的である。室戸半島や足摺岬には数段の河岸段丘がみられ、周期的な隆起を繰り返してきたことがわかる。海岸線は713.2kmに及ぶ。

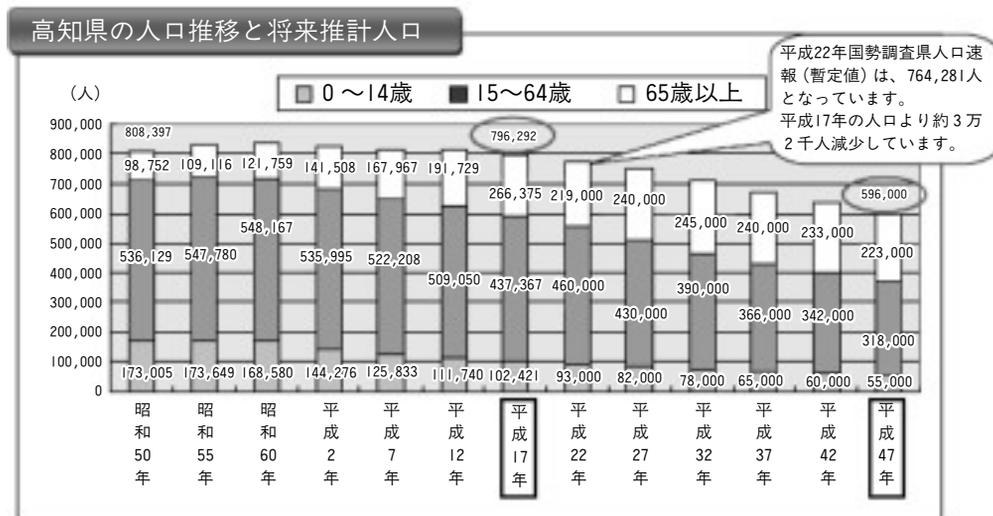
その他、幹線道路については、高知市を中心に海岸線沿いに各地域を結ぶ放射線状の道路網が骨格を成し、迂回路の少ない幹線道路網となっている。その他の道路網は山間部を通過する高知県の特徴から、整備が極めて遅れており、通行困難な区間や規制を受ける区間が多く、県域の広さの割には道路網の密度は低く未発達である。災害時に道路網が寸断されると、孤立する地区が発生しやすい条件下に置かれている。



2. 社会的条件

高知県の地域構造は、人口、産業とも高知市周辺への一極集中型になっている。

高知県の人口は、平成17年の国勢調査では79万6千人だったが、30年後の平成47年には20万人が減少し、59万6千人となることが推計されている。また、こどもの数は、平成17年の約半数の5万5千人になると推計されている。



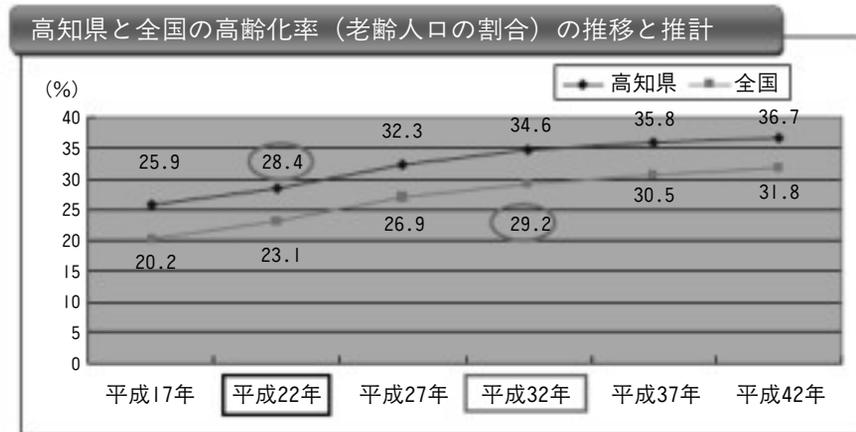
(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計」(平成17年までは国勢調査)

(資料) 高知県「高知県地域福祉支援計画(原案)」平成23年1月

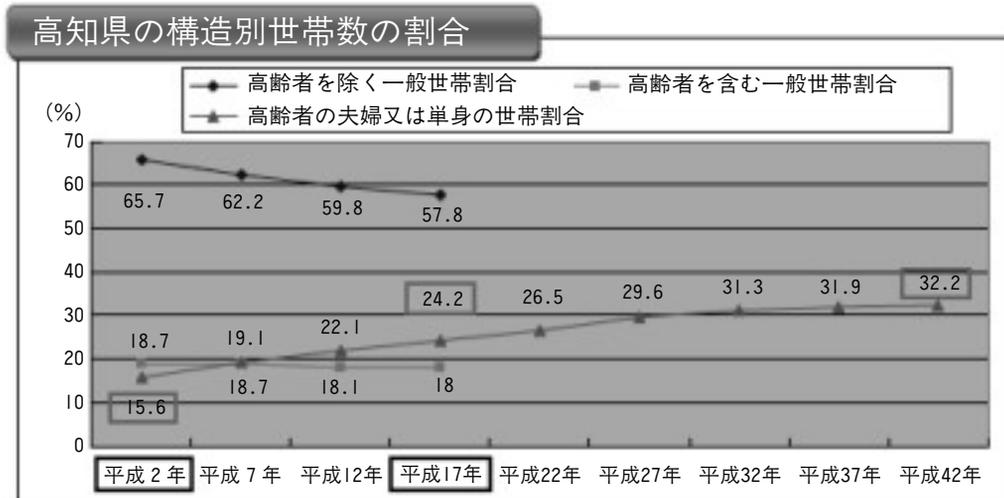
高知県の人口は、平成2年に全国で初めて死亡者数が出生数を上回る自然減になったのに対し、全国は平成17年に自然減となっており、高知県は全国に15年先行して人口の自然減が始まったといえる。また、平成2年以降、20年連続で自然減の状況が続いている。出生数は、平成21年には5,415人と過去最低となっており、昭和49年の12,403人と比較すると約44%となっており、半分以下である。また、生涯未婚率が高く、平成17年では男性が18.7%(全国4位)、女性が9.0%(全国5位)となっている。

高知県の高齢化率(65歳以上人口比率)は、平成22年に28.4%と、全国より10年先行しており、今後もより一層高齢化が進むことが推計されている。

また、高齢者のみの世帯(高齢者夫婦又は高齢者単身者の世帯)数は、平成2年と平成17年を比較すると、平成2年には全世帯の15.6%(45,036世帯)で、平成17年には24.2%(78,286世帯・全国2位)となり、15年間で約10%(約3万3千世帯)増加したことになり、今後とも増加していく見込みである。



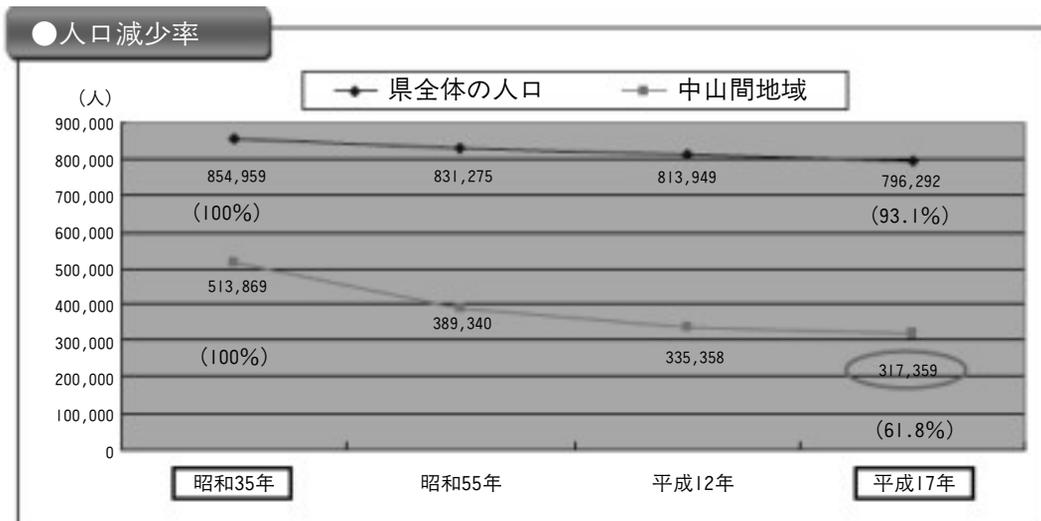
(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計」(H19.5)
 (資料) 高知県「高知県地域福祉支援計画(原案)」平成23年1月



(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計」(平成17年までは国勢調査)
 (資料) 高知県「高知県地域福祉支援計画(原案)」平成23年1月

さらに、高知県は中山間地域が多く、そのような地域では特に高齢化が著しい。中山間地域とは、山間地など地理的条件が悪く、諸条件が不利な地域を対象にした地域振興立法（過疎地域自立促進特別措置法、山村振興法、離島振興法、半島振興法、特定農山村法）による指定市町村の地域で、高知県では全ての市町村が該当する。ただし、高知市では旧鏡村と旧土佐山村が対象地域であるなど、いくつかの市町村で対象地域は市町村全域ではなく、一部の地域となっている。中山間地域の県土に占める面積割合は、92%に及ぶ。

第2章 高知県の地域特性と災害



(出典) 高知県の集落—平成17年国勢調査結果からみた集落の状況— (H19.7) 高知県
 (資料) 高知県「高知県地域福祉支援計画 (原案)」平成23年1月

昭和35年を100%として、平成17年の人口を比較すると、県全体の減少率は約7%だが、中山間地域の減少率は約40%と大きく減少している (平成22年8月住基ネット速報値)。

また、高知県全体の高齢化率が28%であるのに対し、全域が中山間地域の町村では、大豊町53.0%を筆頭に、仁淀川町48.8%、大川村45.7%、本山町41.2%、梶原町41.1%、東洋町41.0%、北川村38.9%などと高齢化率は高く、今後も、その割合が高くなっていく見込みである。人口減少、高齢化が進む中で、集落も減少しており、その一方で、9世帯以下の小規模集落が増加している。

●集落の減少と小規模集落の増加	H7 2,418 → H17 2,360 (▲58)
●9世帯以下の集落	H7 168 → H17 191 (+23) (H17.1.1合併前の旧高知市を除く。)

(出典) 高知県の集落—平成17年国勢調査結果からみた集落の状況— (H19.7) 高知県
 (資料) 高知県「高知県地域福祉支援計画 (原案)」平成23年1月

3. 気象条件

北の東西に走る四国山地と、南の黒潮が流れる太平洋の影響を受ける。冬期は大陸からの季節風に対し四国山地の風下に位置しており、晴天日数が多い。天気が崩れても低気圧が通過して北西風になると、天候の回復は極めて早く、乾燥した日が続くことが多い。年間降水量は、太平洋に面しているため湿った海洋性の気流が流れ込みやすく、非常に多く、県内のほとんどの地域で2,000mm以上となる。安芸郡魚梁瀬、嶺北、高南台地および幡多郡北西部など、高知県の三分の一を占める地域では3,000mm以上となる。

■季節ごとの特徴■

○春季○

大陸からの移動性高気圧と低気圧が交互に日本付近を通過するようになり、3日～4日位の周期で変化する。低気圧が接近して通過する場合は、高温多湿な南よりの気流が入りやすく大雨が降ることがある。

毎年1度はこの時期に日雨量100mm以上の大雨が発生する。

3年に1度程度の確率で日雨量200mm以上の豪雨が発生する。

○梅雨時期○

梅雨は、6月上旬前半から7月中旬後半までで、約40日間程度ある。この時期の降水量は約500mm～900mm程度で、末期には豪雨の起こることが多い。高知県の水害は台風期に次いで、この時期に発生するものが多い。

○夏期○

太平洋高気圧におおわれて晴天が続くが、北方から寒気が流れ込んだり、太平洋高気圧が弱まり気圧の谷が通過したりするときに、天気が一時的に崩れ、雷が発生することが多い。高知県に上陸又は接近し、県土に影響を及ぼす台風は、年平均2.7回で8月が9月に次いで多い。豪雨の多いのもこの時期で、日雨量200mm以上の豪雨は、大部分が台風によるものである。

○秋期○

この時期の天気は、春期と同様に周期的に変化する。台風が高知県に上陸又は接近し影響を及ぼすことは、9月が最も多い。秋雨前線が停滞して長雨の降る時期でもあり、台風の影響で前線の活動が活発となり豪雨になることもある。

○冬期○

豊後水道に面した地域と山間部を除けば全般に晴天が多い。天気が崩れてもその回復は早く、晴天日数が多い。降水量は少ないが、まれに大雨が降ることがある。積雪量は、幡多郡や高岡郡の山間部で多い。

・ 梶原での記録 昭和11年 133mm
昭和38年 102mm

その他の山間部でも積雪が観測されるなど、平野部の気象条件と著しく異なる。

また、北西の季節風により、四国山地を越す際にフェーン現象が発生するため、冬の終わりから春先にかけて火災が発生しやすい気象状況になる。

4. 地質、地層構造

高知県の地質には、基盤岩類を三地帯に分けるほぼ東西性の二大構造線があり、北側を中央構造線、南側を仏像構造線と呼ぶ。これらの構造線によって、高知県は北から三波川帯、秩父帯、四万十帯に分かれる。以上の基盤岩類を被覆して、各帯には不規則に分布する未固結堆積物の第四系と、また四万十帯には未固結ないし固結堆積物の鮮新統が分布する。

高知平野の東部は、物部川下流の扇状地性平野であり、砂礫質の地域が広く地盤は地震に対して強いと考えられている。しかし、高知市には国分川下流部のデルタ性平野が広がり、地盤は軟弱かつ満潮面以下の地域もある。場所によっては液状化現象が発生しやすくなっている。四万十川河谷の平野にも軟弱地盤が広く分布し、過去に地震による木造建築物の大きな被害が知られている。

山間の河川は四万十川とその支流に代表されるように、河道が山地にくいこんだまま蛇行している嵌入蛇行の典型例として知られている。これは山地の隆起を物語っている。

県東部の海岸線は室戸半島の西岸に代表されるように、地震時に隆起した岩石海岸であり、波触台が長く連なっている。高知平野の海岸線は平滑な砂礫浜の海岸線が特徴的で、高知以西では沈水したりアス式海岸線が特徴的であり、湾入部は津波被害を繰り返してきた。室戸半島は足摺岬などには数段の河岸段丘が発達し、間欠的な隆起をくりかえしてきたことを示している。

第2節 高知県における災害の特徴

1. 風水害

森林率が84%の高知県は、地形の急峻さから土砂災害が多発している。また、年間降水量が多く、台風や豪雨による洪水が発生する。

・近年で大きな被害を受けた事例

昭和50年8月台風5号、6号

(死者・行方不明者77人、家屋全半壊2,160棟、家屋浸水32,298棟)

平成10年9月豪雨災害

(死者8人、家屋全半壊54棟、家屋浸水17,253棟)

2. 地震災害

①南海トラフを震源とする地震（南海地震）【後述】

南海地震は100年から150年の周期で繰り返し発生しており、次に発生する時期や規模については地震調査研究推進本部（平成18年1月）から発表されている。今後30年以内の発生確率は50%程度である。

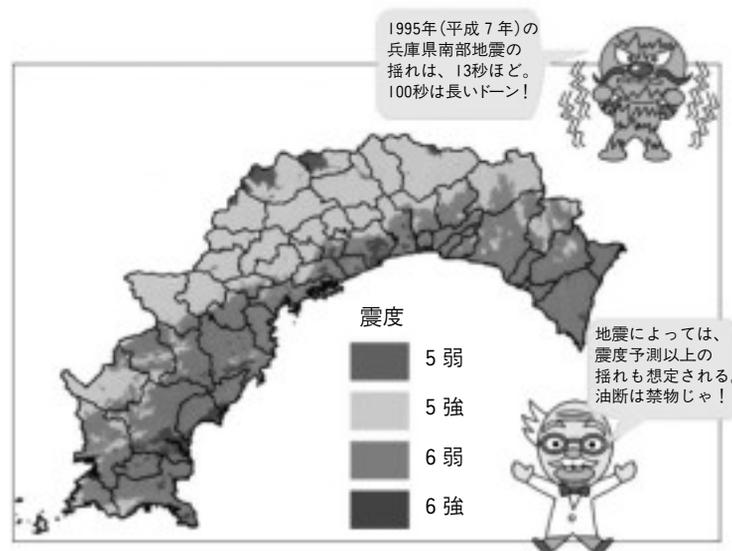
震度は5弱～6強（一部では7）と予測されており、地盤が軟弱な河川流域の平野部に人口が集中しているため、液状化による家屋倒壊などで大規模な被害が発生する可能性がある。地震発生後、早いところで3分、遅くとも30分以内には、すべての海岸線に津波が押し寄せ、その高さは6～8m、ところによっては10mを超える非常に高い津波高が予測される。

・近年で大きな被害を受けた事例

昭和21年の南海地震による被害

(死者・行方不明者679人、負傷者1,836人)

【予想される震度分布（第2次高知県地震対策基礎調査H16.3）】



(出典) 高知県

②日向灘を震源とする地震

国の地震調査研究推進本部（平成17年9月）が公表した、日向灘の地震を想定した強震動評価で、震度5強以上の揺れに見舞われると予測された地域は下記の通りである。

震度6弱 宿毛市、土佐清水市、大月町

震度5強 四万十市、三原村

③海外など遠隔地で発生した地震による被害

昭和35年チリ地震津波は、地震の約1日以後に津波が日本の各地に押し寄せ、高知県においても家屋が倒壊したり、床上、床下浸水が発生した。

3. 林野火災

森林率が高い高知県では、林野火災発生の可能性が高く、急峻な山地での水源の確保が困難なため、大規模な火災に発展することがある。

・近年で大きな被害を受けた事例

物部村林野火災 平成5年4月 焼失面積約600ha

4. 流出油災害

海岸線が長く、足摺岬・室戸岬沖は海の交通の難所となっているため、海上での流出油災害が発生することがある。

・近年で大きな被害を受けた事例

昭和52年 アル・サビア号（タンカー）重油流出事故

土佐湾沖で流出した大量の重油が沿岸部に接近し、一部は海岸に漂着して漁業等に大きな被害をもたらした。

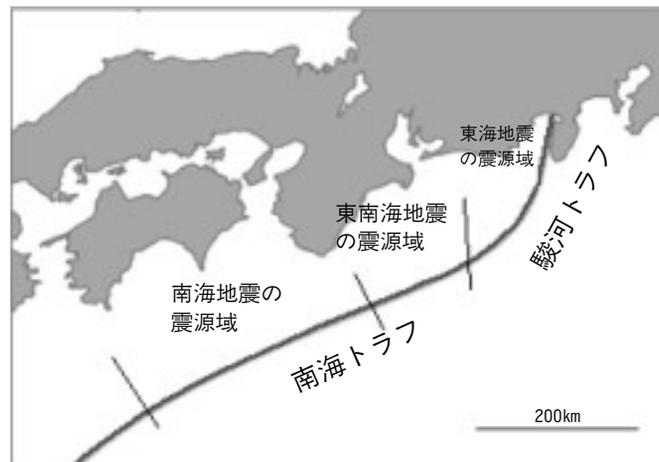
第3節 南海地震について

さて、今世紀前半に起こる確率が高いといわれる南海地震について、高知大学理学部教授 岡村真氏のホームページ「岡村土研」から引用し、まとめておく。

「南海地震」とは南海トラフ沿いの紀伊半島から四国沖で起こる、マグニチュード8クラスの巨大地震のことをいう。南海トラフとは海のプレートが陸のプレートの下に沈み込むところで、いわゆる海溝と呼ばれる水深の深い地形のところをさす（トラフというのは海溝よりもなだらかな地形の場合に使用されるが、両者に明確な境界はない）。紀伊半島の南東沖の南海トラフ沿いで起こる地震は「東南海地震」、それよりも東の駿河湾から遠州灘の駿河トラフ沿いで起こる地震は「東海地震」と呼ばれる。

第2章 高知県の地域特性と災害

【南海地震、東南海地震、東海地震の震源域】



(出典) 高知大学岡村真教授のホームページ「岡村土研」より

南海地震、東南海地震、東海地震を「地震3兄弟」と呼ぶ人もいて、これらの地震は互いに連動して活動していることが知られている。特に南海地震と東南海地震はこれまで何度かほぼ同時に活動してきた。

南海地震は過去1000年間以上の活動の記録が歴史記録として残っている。すべてが明らかになっているわけではないが、いくつかの文献からその歴史がわかる。

【歴史記録からみた南海地震と東南海地震（宇佐美、1996；都司、1999より）】

西暦	くり返し間隔	南海地震	東南海地震	同時性
2000	— 昭和21年 (92年)	1946.12.21	— 1944.12.07	2年前
1800	— 安政元年 (147年)	1854.12.24	— 1854.12.23	32時間前
1600	— 宝永4年 (102年)	1707.10.28		同時
1400	— 慶長9年 (107年)	1605.02.03		同時
 明応7年 (137年)	(1498.07.09?)	— 1498.09.20	73日後?
1200	— 正平16年 (262年)	1351.08.03	?	
1000	— 康和元年 (212年)	1099.02.22	— 1096.12.17	2年前
800	— 仁和3年 (203年)	887.08.26	?	
600	— 天武13年	684.11.29	?	

(出典) 高知大学岡村真教授のホームページ「岡村土研」より

今のところ昭和南海地震を含めて9回の南海地震が確認されている。1361年の地震以降はおおよそ百数十年に一回の割合だが、それより前は二百年に一回の割合で地震が発生していることがわかる。これは地震の再来間隔が変わったわけではなく、おそらく古い記録がいくつか抜けているからと考えられる。

さらにこの表から南海地震と東南海地震が連動して活動していることもわかる。これまでほぼ同時期に活動したとされているのは6回で宝永と慶長の地震は同時に動いたとされている。康和、安政、昭和の3回は東南海地震の方が32時間から2年早く起こっている。明応の地震についてはこれまで南海地震の記録がなかったが、最近の研究から東南海地震の73日前に南海地震があった可能性が指摘されている（都司、1999）。

それでは、次の南海地震はいつ起こるのだろうか。残念ながら現在の状況では地震予知（直前予知）は不可能である。現在の努力は将来的には役立つが、次の地震にすぐ役立つと期待しない方が無難である。地震予知ができなくても、現在の知識からある程度の予測は可能である。それが地震の長期予測（長期評価）といわれているものである。

【次の南海地震の発生確率（地震調査委員会、2010）】

10年以内の発生確率	10～20%
30年以内の発生確率	60%程度
50年以内の発生確率	80～90%
(2010年1月1日現在として)	

(出典) 高知大学岡村真教授のホームページ「岡村土研」より

南海地震については政府の地震調査研究推進本部、地震調査委員会が2001年に発表(毎年更新)した長期評価がある。この評価はこれまでの歴史記録と時間予測モデルを用いて昭和南海地震から次の地震までの間隔を導きだし、その値から発生確率を求めたものである。

「これまでの歴史記録」では昭和、安政、宝永、慶長の過去4回の地震から発生間隔は114年という平均値が使用されている。「時間予測モデル」とは、地震の規模と繰り返し間隔についてのモデルで、地震の発生直前の応力レベルは一定であるというものである。簡単にいえば、小さい地震の次の地震は比較的短い間隔で起こり、大きい地震の次の地震は比較的長い間隔をおいて起こるとのことだ。昭和南海地震は比較的小さかったので、次の地震までの発生間隔は114年よりも短く、90.1年という値が採用されている。単純には昭和南海地震から90.1年で2037年になるわけだが、ばらつきを考慮してそれぞれの時点における発生確率を求めたものが上の表となっている。

さて、次の南海地震の規模はどのくらいになるのだろうか。多くの見解で一致していることは、昭和南海地震は規模が小さめの南海地震であり、それよりは大きくなるだろうということである。過去の地震の規模は、近代的な観測態勢が整っていた昭和の地震を除いて、歴史記録に残された各地の被害の様子などから推定されている。過去4回の南海地震の規模は以下のようになっている。

第2章 高知県の地域特性と災害

【過去の南海地震、東南海地震の規模（宇津、1999）】

地震発生年	地震の規模（マグニチュード）	
	南海地震	東南海地震
慶長（1605年）	7.9	
宝永（1707年）	8.6	
安政（1854年）	8.4	8.4
昭和（1946年）	8.0	7.9

注：慶長の地震は地震の揺れは小さいが津波が大きい津波地震だったことが知られているので、注意が必要

（出典）高知大学岡村真教授のホームページ「岡村土研」より

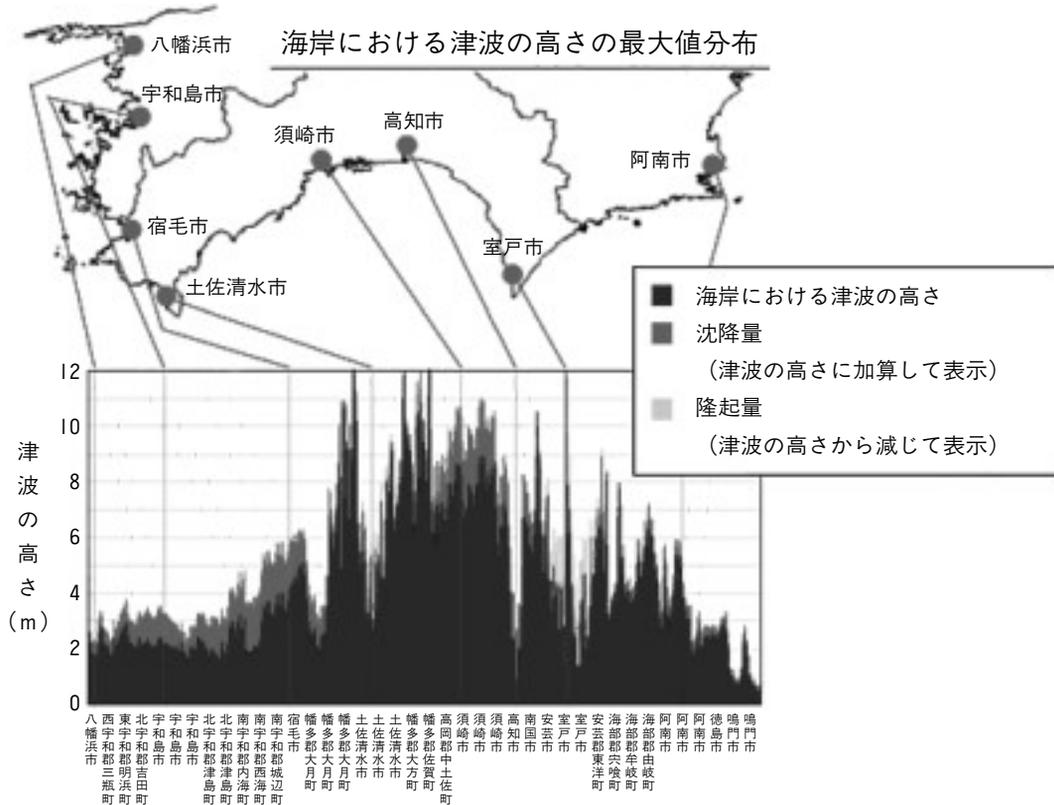
マグニチュードは地震の規模を表し、1違うと約30倍、2違うと1000倍規模が異なる。慶長と宝永では南海地震と東南海地震が同時に起こったといわれているが、安政と昭和ではそれぞれ単独で地震が起こった。宝永地震のマグニチュード8.6というのは日本史上では最大級の地震である。地震の規模と、例えば高知市での揺れの大きさや津波の高さとは、単純に比例するわけではない。また、南海地震と東南海地震が同時に起きた宝永地震と、南海地震が単独で起きた安政地震の規模を、単純に比較するわけにもいかない。

次の南海地震の規模については政府の地震調査研究推進本部、地震調査委員会が2001年9月に発表した長期評価では、南海地震が単独で発生した場合はマグニチュード8.4前後（つまり安政の地震程度）、東南海地震と同時発生した場合はマグニチュード8.5前後の可能性が高いとしている。一方、同じく政府の中央防災会議「東南海、南海地震等に関する専門調査会」が2002年12月に発表した被害想定では、宝永地震程度が想定されている。

中央防災会議「東南海、南海地震等に関する専門調査会」が2002年12月に公表した、予想される南海地震の津波の高さは次の通りである。

【予想される四国南岸域の津波の高さ

(中央防災会議「東南海、南海地震等に関する専門調査会」、2002)】



(出典) 高知大学岡村真教授のホームページ「岡村土研」より

津波の高さの予想はまず波源域(波を発生させる場所)の位置をどこにするか、そしてそれがどの程度動くのかを決定する。あとは海底地形や海岸地形と波の伝わり方を計算することによって各地点での波の高さが求められる。さらに地盤の隆起と沈降量を加味して最終的な津波の高さを考える。上図の津波の高さは過去(昭和、安政、宝永)最大ということで、ほぼ宝永地震を想定した結果になっている。土佐湾沿岸では全域で10m程度の波の高さが予想されている。

[参考文献]

高知県「高知県地域福祉支援計画(原案)」平成23年1月。

高知県防災会議「高知県地域防災計画(一般対策編)」平成18年5月修正。

高知大学岡村真教授のホームページ「岡村土研」<http://scl.cc.kochi-u.ac.jp/~mako-ok/index.html>

第4節 高知県における防災意識

高知県に暮らす人々の防災意識については、平成17年3月に行なわれた『4県(三重県・和歌山県・徳島県・高知県)共同地震・津波県民意識調査報告書(以下「報告書」)』からうかがい知ることができる。同報告書は、東京経済大学に対して東南海・南海地震に関係する4県(三重県・和歌山県・徳島県・高知県)が委託して行なわれたもので、内容が詳細にわたるだけでなく、各県の比較を行なうことで、それぞれの県の特徴を把握できる。報告書が作成されてから5年が

第2章 高知県の地域特性と災害

経過しているが、県民意識の傾向を把握する上で、現在でも参考になると思われる。そこで、本節では、同報告書に基づきながら、高知県における防災意識の特徴を見ていくことにしたい。

まず、東南海・南海地震への関心について、全県で見ると、「非常に関心がある」と回答した人が36%、「関心がある」43%という結果であり、約8割の人が関心を持っている。各県ごとにみると、高知県の回答では「非常に関心がある」が27%、「関心がある」50%と、関心の高さでいうと4県の中で高知県が最も低いという結果になっている。これは、東南海・南海地震の切迫感についても同様の傾向であり、「明日起きても不思議ではない」、「2～3年以内に起こりそうだ」と回答した割合が高知県で最も低い（合計で34%）。

報告書の分析によると、東南海・南海地震に関心が強い人ほど切迫感が強く、当然のことながら、地震に関する情報の認知項目も多くなっている。そして、属性別にみると、男性、50～60歳代で居住年数が長く、無職や自営業者、2～3人家族で近所づきあいが密な人の方が、認知項目数が多いということになっている。また、地震災害情報の入手ルートについて、テレビ、雑誌、県や市町村の広報誌、新聞、インターネット、町内会・自治会など多様なものがあるが、多様なものそれぞれから情報を入手している人ほど、地震に対する認知項目が多いという結果になっている。報告書の分析からすれば、地域の防災力の向上を考えたり、自主防災組織を立ち上げたりする際の主体になってくる住民のイメージがある程度浮かんでくるように思われる。

続いて、地域自主防災意識に関する質問をみると、自主防災組織への加入率は4県平均で20.7%にとどまっており、非常に低い水準である。とりわけ高知県は14.7%と最も低い。一方で、自主防災組織の必要性についての質問では、加入率が最も低い高知県で、「とでも必要」という回答が30.6%と最も高く、必要性については認識されているようである。そして、大地震時には、地域の人たちが協力して、消火や救出、避難介助などの応急活動をすることができると9割以上の人が回答しているが、実際に応急対策資機材の所在場所を知っている人は少ないという回答結果であった。応急対策資機材の所在場所について「ひとつも知らない」と回答した割合が高知県では最も高く、自主防災組織への加入率の低さも合わせて、高知県は「共助」の体制づくりについて課題を抱えていることがうかがえる。

報告書は地震直後の避難行動自己シミュレーションについても聞いている。大きな揺れに襲われたら「すぐに避難すると思う」人の割合は、4県平均では27.2%、津波危険地区では25.5%であった。同じ質問に対する高知県の回答は、全県で36.2%、津波危険地区では30.9%と、4県の中でもっとも高い。しかし、揺れの直後に避難するつもりの人が少ないことには変わりなく、津波危険地区のほうが避難すると答えた割合が低いなど、津波避難の原則が理解されていないのではないかと報告書では指摘されている。さらに、避難するつもりの人に、家の外に出るまでの時間を予想してもらくと、4県平均で13.6分、避難場所に移動するのに平均で11.7分、合計で25.2分かかると予想されている。また、9割の人が避難するまでには48分かかり、これに避難を決断するまでの時間を加えると平均で29.3分、9割の人が避難するまでに53分かかるとなるという。

避難に長い時間がかかることで、避難遅れの懸念が生じる。報告書によると、各県が行った津波シミュレーションによる津波第1波到達時間と回答者が答えている避難所要時間を比べると、「避難遅れ」と「余裕あり」がそれぞれ4割、同時がほぼ2割ということである。とりわけ高知県の場合、避難遅れが80.8%にも達しており、津波に対するイメージを持つことや、津波危険地区に住んでいるという自覚を強めること、避難勧告の制度整備が求められるところである。

最終的に報告書では、調査結果が意味することを、提言も含めて7点にまとめている。それぞ

れ、①県民の関心を高める継続的仕組みの構築、②津波災害の啓発と避難訓練の一層の強化、③津波避難勧告・指示の迅速化と津波危険地区のゾーニング、④家庭における地震防災対策の促進、⑤地域での共助体制の確立、⑥継続的防災対策促進サイクルの構築、⑦地域の災害文化の担い手の育成、である。

報告書から確認されたことに基づいて、高知県の防災意識の特徴を改めて指摘するならば、防災に対する意識の点でやや弱く、自主防災組織の立ち上げなど防災対策の点でもやや立ち遅れているということであろう。とりわけ、津波避難に関して、避難のために必要な時間に関する自己認識とシミュレーションのずれである「避難遅れ」の割合が非常に高いことがある。現在、報告書の時点から5年が経過しているが、報告書において最後に指摘されている点に対する取り組みは、それぞれ依然として重要である。高知県の自主防災組織の組織率は全国平均で見ればいまだに高いとはいえ、防災対策の一層の推進が期待される。

[参考文献]

東京経済大学『4県（三重県・和歌山県・徳島県・高知県）共同地震・津波県民意識調査報告書』平成17年。

第3章 高知県内における自主防災組織活動の特徴

第1節 高知県下における自主防災組織の現状

高知県下の自主防災組織の現状と高知県の取り組みについて、平成22（2010）年1月7日、高知県危機管理部地震・防災課にてヒアリング調査を行った。同調査と、地震・防災課提供による資料に基づいて、高知県下の自主防災組織の状況と高知県の支援体制について検討する。

高知県全体での自主防災組織の組織数は、平成21年4月1日現在、1,726である。管内世帯数は346,918世帯あり、そのうち自主防災組織に組織されている地域の世帯数は205,848世帯、したがって、自主防災組織の組織率は59.3%である。全国の自主防災組織活動のカバー率が73.5%であるから、高知県の組織率は全国的にみるとあまり高くない。

高知県内の各市町村別に組織率をみると、地域によってばらつきがある。田野町、安田町、馬路村、梶原町、大月町、三原村は組織率100%を達成しており、室戸市、安芸市、北川村、津野町、黒潮町は組織率90%を越えている。一方で、高知市、香美市、奈半利町、本山町、土佐町、北川村、仁淀川町、佐川町、越知町、日高村は組織率50%を割り込んでいる。高知県地震・防災課によれば、組織率の差がでているのは、海岸線を抱える市町村について津波被害の危険性が高いため、該当市町村については優先的に組織を進めたためである。今後組織率を向上させるためには、県内の総世帯の半数弱を占める高知市と、中山間地域での取り組みが課題になってくるといふことである。

高知県の自主防災組織に対する支援体制としては、組織率向上だけでなく、避難計画策定のための支援も行なっている。高知県は、平成17（2005）年に東南海地震の津波・浸水の影響が予想される地域の調査を行っており、地域調査を踏まえ、津波の実態に合わせた避難計画を平成17年からの6年間で全市町村に作ってもらうことになっており、現在、関係19市町村中、10市町村が策定済みである。また、市町村計画とは別に、平成26（2014）年までに自主防災組織単位で避難計画を作ってもらうことになっており、県と市町村で避難計画策定の指針について検討を行なっている。平成21年4月1日現在で、254の自主防災組織（全組織の39.4%）が策定済みである。

自主防災組織の財政的な支援については、高知県が2006年に「みんなで備える防災総合補助金」を創設している。同補助金の補助対象事業は、①自主防災組織活動支援事業、②地域防災体制整備支援事業、③地域防災施設整備事業、の3分野である。補助率は1/2以内、1市町村あたりの補助限度額は2000万円とされている。同補助金は、自主防災組織活動の支援から施設整備まで包括しており、自主防災組織活動および避難計画策定とその具体化の全般にわたって利用できるよになっている。高知県の支援体制としては、自主防災組織の立ち上げと避難計画策定というソフトの支援と、補助金交付によるハードの支援まで、自主防災組織拡大のために包括的に取り組んでいる状況である。

高知県における自主防災組織に関する現在の課題は、災害時要援護者対策、中山間地域での孤立化対策、自主防災組織の活性化の3点があげられる。3点の課題は、毎年行なっている県と市町村の課題検討会において、平成21年度に検討されたということである。

第一に、災害時要援護者対策としては、高知県地域福祉課で要援護者把握のための取り組みを進めており、避難支援プランに関する市町村計画が平成21年度、平成22年度から具体的に作られ

るため、地震・防災課は地域福祉課と連携をとりながら検討を進めている。また、市町村レベルで個別事例を把握するために、社会福祉協議会との協力・調整が課題となっている。

第二に、沿岸部以外の課題として、中山間地域における土砂災害と、交通が分断されることによる孤立化にどのように対応するか、ということがある。高知県内の900の地域において、孤立化の可能性が懸念されている。現在は沿岸部を優先して自主防災組織の支援を行なっているが、全地域で防災マップを作ることが今後必要になる。

第三に、すでに組織されている自主防災組織の活性化のための取り組みである。既存の自主防災組織において、後継者の不在と、活動の停滞に悩む地域が多く、既存組織の活性化の取り組みが必要になっている。高知県では、県下3ブロックに分けての毎年のリーダー研修、自主防災組織活動事例集の作成、市町村単位で自主防災組織の連合会結成の支援などを行なっている。また、県が主催する市町村長の防災研修会も行い、高知県全体として防災に対する共通認識を高めるための努力も行なっている。

第2節 自主防災組織の事例からみる評価と課題

上述のように、高知県地震・防災課は、自主防災組織の活性化を目的として、2007年7月に県内における自主防災組織事例集（以下「事例集」）を作成している（事例集は、高知県庁HPで閲覧できる。<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/jisyubosai.html>）。同事例集によりながら、自主防災組織活動に関する特徴と課題について概観してみることにする。

事例集で取り上げられている地域は14ある。設立年度は、もっとも早いのが1998年、最近では2006年設立のものまで取り上げられている。世帯数と人口でみると、39世帯84人を最小として、最大は2,597世帯7,228人である。そして、地域のおかれている地理的条件で見ると、中山間・平野部が5地域、沿岸部が7地域、都市部が2地域となっている。

それぞれの組織結成の経緯については、自治会などで以前から取り組んでいた（高知市薊野西町）、南海地震に備えた危機感から（安芸市安芸中央、土佐市宇佐町旭町、土佐清水市下川口浦）、といった住民の主体的な活動から結成されるところもあれば、行政からの呼びかけ（須崎市西糺町、宿毛市楠山地区）によって結成されるなど様々である。

自主防災組織を立ち上げたことによるよかった点としては、「自分たちで考えて実施するので、地域全体が協力的になりまとまりが出てきた」（香美市小島）、「これまで、町内会で地域のことについて話し合う機会がなかったが、防災を中心に地域コミュニティが復活した」（安芸市安芸中央）、などにみられるように、防災を軸とした地域づくりということが進んでいることを挙げる地域が多い。日頃の地域での繋がりが、要支援者の把握なども含めて防災活動にとって必要不可欠であることが確認される。

その一方で、活動の継続、マンネリ化防止ということがほとんどの組織で共通の課題である。「高齢化率が高く、体力的に活動を多くこなすのが厳しい。また、少ない青年層の大半が消防団員となっており、役割が多く負担が大きくなっている」（中土佐町矢井賀地区）、「自主防災組織の活動の継続、地区全体の高齢化」（宿毛市楠山地区）、といった形で課題が提起されており、「静岡県などの先進地では、何十年も前から自主防災組織が立ち上がっているが、ここまで維持・継続できたノウハウを参考に取り組みを進めて行きたい」（香美市小島）というように、高知県内の事例において、活動の継続について効果的な対応がなかなか見出せていないのが現状である。

■ 第3章 高知県内における自主防災組織活動の特徴

高知県内の事例において、活動の継続という点で積極的な取り組みがなされているのは、学校と地域の連携の模索である。「地元の学校が核となり、子供から大人まで一体となった防災活動が展開できたことで、次代を担う子どもたちが大人になった時に、……取り組みの効果が将来にわたって期待できるほか、比較的若い世代のPTAの主体的な参加もあり、この活動の意義は大きい」（香南市岸本地区）、「特に子どもの防災意識をいかに高められるかが重要であり、学校教育の中にも取り入れる必要がある」（土佐市宇佐町旭町）、といった報告がなされている。学校が地域コミュニティの中心的役割を担っているということは、改めて自主防災組織活動の活性化という観点において注意されてよいことである。しかし、学校が廃校になっているような中山間地域の集落では、そもそも子ども自体がおらず高齢者の孤立問題が懸念されるような事態がある（宿毛市楠山地区）。自主防災組織の維持活性化という課題は、地域のおかれている状況によって取り組むべき内容が異なり、必ずしも自主的活動の主体性を促すだけでなく、行政の支援体制も合わせて考えていく必要がある。

高知県が発行している自主防災組織活動事例集に基づいて、活動の活性化という観点から高知県内の取り組みをみた。自主防災組織活動は地域コミュニティのおかれた状況に強く依存する。自主防災組織が結成できるかどうか、活動を維持できるかどうかは、行政の支援も含めて地域コミュニティのあり方を再確認し、できる範囲で必要な方法を模索していくということにならざるを得ないだろう。

第2節 自主防災組織の事例からみる評価と課題

都道府県別結成状況

区分 都道府県	平成22年4月現在
	自主防災組織率 (%)
1 愛知県	98.3%
2 兵庫県	95.9%
3 静岡県	95.3%
4 三重県	93.1%
5 岐阜県	92.8%
6 山梨県	92.4%
7 長野県	91.3%
8 大分県	90.1%
9 京都府	88.4%
10 滋賀県	86.2%
11 愛媛県	86.2%
12 宮城県	85.0%
13 栃木県	84.8%
14 徳島県	83.7%
15 福島県	82.9%
16 大阪府	80.4%
17 埼玉県	79.6%
18 福井県	77.7%
19 和歌山県	77.7%
20 東京都	76.9%
21 神奈川県	76.1%
22 広島県	74.3%
23 群馬県	73.8%
24 奈良県	73.6%
25 石川県	73.2%
26 岩手県	72.5%
27 山形県	72.0%
28 新潟県	71.9%
29 香川県	69.4%
30 山口県	69.3%
31 鹿児島県	68.1%
32 秋田県	66.7%
33 高知県	64.9%
34 鳥取県	64.4%
35 富山県	64.1%
36 宮崎県	63.5%
37 福岡県	62.0%
38 佐賀県	59.6%
39 茨城県	58.6%
40 千葉県	57.1%
41 熊本県	53.3%
42 岡山県	50.8%
43 島根県	49.8%
44 北海道	48.4%
45 長崎県	41.1%
46 青森県	28.5%
47 沖縄県	6.6%
全 国	74.4%

(資料) 消防庁

自主防災組織率の都道府県別伸び率一覧

区分	増減率 B-A	平成17年4月現在	平成22年4月現在
		自主防災組織率(%) A	自主防災組織率(%) B
1 愛媛県	52.5	33.7%	86.2%
2 佐賀県	52.1	7.5%	59.6%
3 奈良県	46.5	27.1%	73.6%
4 新潟県	42	29.9%	71.9%
5 高知県	30.7	34.2%	64.9%
6 徳島県	29.1	54.6%	83.7%
7 熊本県	27.6	25.7%	53.3%
8 富山県	25.7	38.4%	64.1%
9 滋賀県	24.6	61.6%	86.2%
10 島根県	22.8	27.0%	49.8%
11 埼玉県	22.7	56.9%	79.6%
12 福井県	21.8	55.9%	77.7%
13 鹿児島県	20.7	47.4%	68.1%
14 福岡県	20.2	41.8%	62.0%
15 長野県	17.6	73.7%	91.3%
16 山口県	17.4	51.9%	69.3%
17 山形県	16.6	55.4%	72.0%
18 大分県	16.4	73.7%	90.1%
19 大阪府	15.6	64.8%	80.4%
20 岩手県	13.6	58.9%	72.5%
21 香川県	13.5	55.9%	69.4%
22 広島県	12.7	61.6%	74.3%
23 石川県	11.9	61.3%	73.2%
24 群馬県	11.7	62.1%	73.8%
25 岐阜県	9.9	82.9%	92.8%
26 長崎県	8.9	32.2%	41.1%
27 和歌山県	8.5	69.2%	77.7%
28 秋田県	8.2	58.5%	66.7%
29 岡山県	7.2	43.6%	50.8%
30 北海道	7	41.4%	48.4%
31 三重県	5.8	87.3%	93.1%
32 福島県	5.3	77.6%	82.9%
33 宮城県	5	80.0%	85.0%
34 千葉県	4	53.1%	57.1%
35 京都府	3.7	84.7%	88.4%
36 茨城県	3.5	55.1%	58.6%
37 青森県	2.6	25.9%	28.5%
38 鳥取県	2.1	62.3%	64.4%
39 宮崎県	1.9	61.6%	63.5%
40 兵庫県	1.2	94.7%	95.9%
41 東京都	1	75.9%	76.9%
42 沖縄県	0.9	5.7%	6.6%
43 愛知県	0.5	97.8%	98.3%
44 栃木県	0.3	84.5%	84.8%
45 静岡県	-3.2	98.5%	95.3%
46 山梨県	-3.8	96.2%	92.4%
47 神奈川県	-4.2	80.3%	76.1%
全 国	9.9	64.5%	74.4%



(出典) 高知県総務部危機管理課ホームページ

第3節 県都・高知市の現状と課題

高知市の自主防災組織の現状と高知市の取り組みについて、平成22年1月7日、高知市総務部危機管理室にてヒアリング調査を行った。同調査と、危機管理室提供による資料に基づいて、高知市の自主防災組織の状況と高知県の支援体制について検討する。



平成21年12月現在、高知市全体で387の自主防災組織が結成されている。自主防災組織に加入する世帯の割合（自主防災組織率）は46.4%である。自主防災組織の組織率は、東海地震への備えを重点化している東海各県で高い傾向が見られるが、高知市の自主防災組織率は全国平均71.7%¹、高知県平均59.3%と比較しても低い数字に留まっており、自主防災活動の大きな課題である。

原因としては、県全体として防災意識が低止まりしていることに加え、市の中心市街地区で自主防災組織の組織率が伸び悩んでいることが挙げられる。中心市街地区における組織率の低迷は人口流動化による新旧住民の混住と夜間人口減少の帰結であり、全国共通の課題であるが、高知市の中心市街地は津波による長期浸水や震度6強の揺れが想定されている脆弱な地域である。高知市民の安全を守るためにも自主防災組織率の早急な向上が望まれる。

他の課題としては、自主防災組織の活動の質を担保できていないことが挙げられる。

自主防災組織を結成したものの実際にはほとんど活動していない地域が存在するほか、長年活動している組織でも活動内容（訓練、学習会等）がマンネリ化しており、若年層世代を活動に参加させるための魅力・メリットを提供することができていない。このことが、地域の高齢化と合わさって、活動の形骸化や次世代のリーダーの育成困難といった自主防災組織衰退の悪循環につながっている。

この悪循環を断ち切るために、高知市では大きく3つの取り組みを進めている。

第一に、「リーダー人材育成の取り組み（ヒトへの支援）」である。高知市では、幅広い市民を対象とする防災講演会の他に、平成12（2000）年度から大学教授などの防災有識者を招聘して行う連続9回講座の「防災人づくり塾」を実施しており、平成20（2008）年度までに644名の修了者（防災リーダー）を輩出している。また、平成15（2003）年度から修了者対象のフォローアップ講座を実施している。これら講座の修了者が地域での自主防災組織設立・運営の中核人材となりつつある。

第二に、「自主防災組織への財政支援（モノ・カネの支援）」である。高知市では、活動初期の

■ 第3章 高知県内における自主防災組織活動の特徴

自主防災組織を支援するために、防災資機材の購入に必要な資金を上限90万円で助成する補助金制度を設けている。また、あわせて訓練用の資機材の貸し出しを行っている。

第三に、「自主防災組織立ち上げのハードルの緩和（仕組みの支援）」である。高知市では、複数の町内会を内包した学校区単位での自主防災組織の設立を容認している。これにより、希少な防災リーダー人材を学区単位で集積・活用するとともに、学校単位でのイベントやPTA向け防災学習会を通じて、学校と連携した自主防災組織のあり方を模索している。また、地域防災に意欲のある住民が、自主防災活動をより簡単に始められるよう、平成21年度より、自主防災組織結成時の届出書類を簡素化している。

このように、高知市では、「ヒト・モノ・カネ＋行政制度の柔軟な運用」により、自主防災組織の量的・質的な向上を目指している。

高知市における自主防災活動を持続可能なものにするためには、これらの取り組みと合わせて、防災に関心の低い若年層や子育て世代を活動に巻き込んでいく戦略が必要であろう。この点、学校区単位での自主防災組織の立ち上げ推進は野心的な取り組みである。

現在の支援策を発展させる形で、学校やPTAを巻き込んだ「楽しみながら備える防災活動」や、防犯・交通事故など子育て世代の関心領域を組み込んだ、広い意味での「安心・安全のまちづくり」を支援することにより、「高知モデル」の新しい自主防災組織のあり方を提案できるのではないかと期待される。

[参考文献]

消防庁『平成21年度版 消防白書』。

¹ 消防庁『平成21年度版 消防白書』。

資料

■東日本大震災後に高知県庁より発表された、今後の南海地震対策■

南海地震対策の抜本強化に取り組み、今まで以上にスピード感を持って対応（平成23年4月28日）

東日本大震災の発生から一ヶ月余りが経過し、被災地では、復旧・復興に向けて懸命に取り組んでおられます。高知県としましても、一日も早い復旧、復興に向け、全力で支援してまいります。

また、本県は過去から繰り返し地震による大きな被害を受けており、今後30年間で60%程度の発生確率と言われる南海地震への対策は、県政の最重要課題と位置づけ取り組んでまいりました。今回の大震災の、特に津波による甚大な被害を検証し、南海地震対策の抜本強化に取り組み、今まで以上にスピード感を持って対応してまいります。

(1) 被害想定の見直し

前回も触れましたが、本県の南海地震対策は、最大規模の被害を想定して対応を進めています。揺れは中央防災会議の想定よりも大きく、津波は南海地震が本県により近い震源域で発生したものとし、さらに、東西に長い本県の特性を考慮して5つの地点でそれぞれ地震が発生した場合に各地域の最大となる津波高を採用しています。その結果、本県の人的な被害想定は中央防災会議の約1.5倍となっています。

しかしながら、今回の震災を大きな教訓とし、南海地震対策に生かしていくためには、現在の被害想定につきましても、しっかり検証したうえで見直さなければならないと考えています。国においては、東海、東南海、南海の三つの地震が連動した場合の被害想定を本年度から見直すこととしていますが、今回の地震のメカニズム等を検証し、早期に結果を出すことを強く要望していますし、本県でも津波シミュレーションの再検証が必要になってくると考えています。

少しでも被害を減らしていくためには、地域ごとにきめ細かく見直していくことが必要です。そのためには、それぞれの地域における過去の津波の状況の把握など、歴史的な記録等を検証する作業が非常に重要となります。市町村や県民の皆さまのご協力を是非お願いします。

(2) 現在の地震対策

地震の被害を軽減するためには、日頃からの備えが重要であり、地域の自主防災組織、事業者の方々の自助・共助の取組が何よりも大切です。そのため、県では平成21年2月に「南海地震対策行動計画」を策定し、自助・共助・公助が一体となった111の取組を掲げ、市町村や地域の皆さまと連携しながら、さまざまな対策を講じているところです。

一例をご紹介しますと、河川や港などの開口部の閉鎖や急傾斜地の崩壊対策、学校や公共施設の耐震補強、また、市町村が設置する津波避難タワーの整備に対する補助などのハード対策のほか、より実践的な訓練の実施、物資や非常食の備蓄、地域で防災活動をしていただく自主防災組織の設立や津波避難計画の作成に対する支援、災害時に援助が必要となる方々に対する支援体制の整備などといった、いわゆる仕組づくりなどのソフト対策にも力を入れてきています。

また、南海地震が発生した場合に、県民の皆さまの生命・身体・財産を守り、被害を最小限にとどめるため、人命救助や被災者支援、応急的な復旧など、発生直後から1か月程度の間県が

■ 第3章 高知県内における自主防災組織活動の特徴

行うべき対応業務をまとめた「南海地震応急対策活動計画」を平成22年2月に策定し、南海地震に備えています。

(3) 再検討プロジェクトチームの立ち上げ

今回の東北地方太平洋沖地震のかつて経験したことのない大津波による甚大な被害を検証し、上述のような既存の南海地震対策を抜本強化するため、『南海地震対策再検討プロジェクトチーム』を3月末に立ち上げました。専門家の科学的な知見も賜り、南海地震対策について改めて十分な検証を行い、不十分な点があれば「行動計画」や「応急対策活動計画」の追加・強化を行います。

また、スピード感をもって対応していくため、チームの中に『優先課題検討ワーキンググループ』を設置し、被害想定の見直しを待たずに「もし1週間後に起こったら、1ヶ月後に起こったら……」と考えて、まずは、今何をしなければならないかを洗い出し、関係部局が連携して速やかに、かつ、効果的に順次実行してまいります。具体的には、市町村や地域の津波避難計画の策定促進、津波避難路・避難場所の再検討などを行ってまいります。

県民の皆さまにも、家具の固定、非常持ち出し品と備蓄品の点検、避難経路の確認など、できることから着実に取り組んでいただきますようお願いいたします。

南海地震対策は、「日々、県民の皆さまの安全・安心レベルが上がっていく」という形で進めていくことが重要です。市町村や関係者、県民の皆さまと連携しながら、全力で取り組んでまいります。

第4章 いの町是友奥名地区における自主防災活動の取り組み

第1節 自主防災組織活動の活性化過程—アクションリサーチの試み—²

(2009年度の取り組み)

災害時、つまり「いざという時」に自主防災組織が機能するためには、平常時における地域住民の心構えや、防災に関する学習、さらには地域でのコミュニケーションのあり方が問われている。

このたび筆者たちは、高知県吾川郡いの町の「是友奥名地区自主防災会」と連携し、組織の活性化についてアクションリサーチを行うことになった。アクションリサーチとは、レヴィン(Lewin.K)によって提唱された参与観察の一つで、現実の社会現象や問題を観察し、その解決策を企画し、それを実行、記述・評価するという過程を相互補足的、相互循環的に行うことで実践的研究を進める方法である(宮本和彦・梶原隆之・山村豊：2008)。

是友奥名地区自主防災会は、第一段階として組織化を終えており、第二段階として平常時の活動の充実を図ろうとしているところである。先行調査から、高知県下の他の自主防災組織においても「組織はできたが、何から活動すれば良いのかわかならない」という声を聞くことがあった³。是友奥名地区自主防災会の活動が活性化する過程を実践・実証することは、他の自主防災組織活動の活性化に寄与するものと考えられる。

1. 研究対象地(フィールド)の紹介

(1) いの町の現状と課題

研究対象地(フィールド)は、高知市に隣接するいの町にある。平成16(2004)年10月1日、吾川郡伊野町、吾北村、土佐郡本川村が合併(新設合併)し、いの町が誕生した。いの町は、高知県の中央部に位置し、総面積は470.71km²で高知県の6.6%を占めている。東南部は、幹線道路(国道33号線)と鉄道(JR土讃線、土佐電気鉄道伊野線)により、県庁所在地の高知市と結ばれており、北部は愛媛県に接している。

いの町の自主防災組織の組織率は65.5%で、高知県の平均59.3%よりも若干高い(平成21年4月1日)。いの町の自主防災組織の現状と取り組みについて、平成21年8月17日、いの町総務課でヒアリング調査を行った。いの町総務課によれば、組織率100%をめざしているが、山間地や町場(特に役場付近など)での関心が低く、組織立ち上げの担い手不足も課題だという。また、河川の氾濫に対する危機感についても、河川改修が進んでいることから、住民の関心事になりにくくなっているという。役場としては、補助金制度を導入して自主防災組織発足を促すべく、区長会総会で繰り返し依頼をしているところである。一方で、自主防災会を立ち上げたものの、休眠状態となっている組織もあり、リーダー研修会の必要性を感じているが、2年に1回程度しか実施できておらず、今後の課題は多い。

² 初出：玉里恵美子・霜田博史・大槻知史『自主防災組織活動の活性化過程(1)アクションリサーチの試み』高知大学教育研究論集14巻、2010年、pp. 35-45。

³ 例えば、高知県長岡郡大豊町Y地区にて聞き取り調査(2008年3月)。

第4章 いの町是友奥名地区における自主防災活動の取り組み

研究対象地の是友奥名地区は活発に自主防災活動を行っており、いの町内の先進的取り組みといえる。新たに自主防災会を立ち上げようという地区があれば、是友奥名地区を紹介している。



(2) いの町是友奥名地区



【写真1 是友奥名地区を望む】

いの町是友奥名地区は、いの町南部の一地区で、正式には「是友」と「奥名」の二集落で構成される地区である【写真1】。奥名は農村エリアで戸数は6戸と少ない。是友はおよそ50年前には30戸ほどであったが、団地化（宅地分譲）が始まり、現在はいわゆる混住地となっている。通常は、奥名地区を含めて「是友奥名地区」あるいは「是友地区」と呼んでおり、あわせて205戸から構成されており、18班に分かれている。人口は640人、平均世帯員数3.12人、高齢化率31.4%である（平成21年4月1日現在）。

地区の北側には仁淀川が流れており、かつては、この川の氾濫に悩まされてきた。戦前には仁淀川に堤防がなかったため、人家の被害は免れてきたもの、田が水没することはしばしばであった。昭和51（1976）年の台風5号の被害は甚大で、炊き出しや、透析者を舟で運んだことなどを記憶している人は多い。現在は、放水路も完備され、大雨の被害は緩和できている。

(3) 是友奥名地区自主防災会

平成18（2006）年に是友奥名自主防災会を発足させ、南海地震時の水枯れや山崩れ、家屋倒壊等に対応すべく、消防倉庫の整備や、年2回の防災研修会を行ってきた。

「是友奥名地区自主防災会規約」によると、「自主防災会は、災害策基本法及び地域防災計画の規定により、自主的な防災活動を行い、地区住民の災害による被害の防災及び軽減を図り、もっ

で安全な生活の向上に寄与する事を目的とする」とある。また、この目的を達成するために、①防災に関する地域の普及に関すること、②災害発生時における情報の収集・伝達、初期消火、水害防止、救出・救護、避難誘導、応急処置に関すること、③防災訓練の実施に関すること、④防災資機材の備蓄に関すること、⑤その他地域の防災に関すること、を事業の柱にしている。

この目的に示されているように、自主防災会が機能する「時」と「場」は災害時であるといえるが、その時に是友奥名地区自主防災会を正常に機能させるためには、地区住民の防災に対する意識向上や、日ごろからの付き合い方の検討など、単に防災訓練に限らず、「地域づくり」の視点からの組織化が必要となる。そして、是友奥名地区自主防災会の役員は、そのことに気づき、「共助のまちづくり」という視点で自主防災会を運営すべきであると考えている。

すでに、年2回の防災研修会では、いの消防署の指導によるAED講習会、消火器講習会、高知大学教員による南海地震についての講演会、各家庭での火災報知機設置等を行っており、今後は地域住民の防災意識の向上が「鍵」であることを、是友奥名地区自主防災会のリーダーたちは認識している。

2. 実践報告

是友奥名地区自主防災会の要請を受け、筆者ら3名で、地域連携研究を行うことになった⁴。平成21年度は、①講演会と第一回ワークショップ(6月14日)、②第二回ワークショップ(11月8日)、③第三回ワークショップ(11月22日)を行った。

また、夏祭り(7月25日)や、クリスマス会(12月13日)に教員や学生が参加して地域の方々との交流を行った。

(1) 講演会と第一回ワークショップ—防災の原点はともに助け合う環境作りから⁵—

平成21年6月14日(日)午前10時から12時に、是友地区公民館で防災研修会が行われた。地域住民の参加者は54名であった。玉里が「防災の原点はともに助け合う環境づくりから」をテーマに約1時間の講演を行った【写真2】。講演内容の概要は次の通りである。



【写真2 講演会】

⁴ 平成21年2月21日(土)に「平成20年度 中山間地域の防災を考える IN SHIKOKU」(全国治水砂防協会主催)が開催され(於：すこやかセンター伊野)、パネルディスカッションで玉里は「共助のまちづくり」について話題提供した。是友奥名地区自主防災会の会長が聴講していたことが、連携のきっかけとなった。

⁵ 防災研修会の「テーマ」は、是友奥名自主防災会が設定した。

■ 第4章 いの町是友奥名地区における自主防災活動の取り組み

① 講演会—共助のまちづくりを考える—

『平成21年版 防災白書』によれば、「将来的に災害リスクが高まる」という意見に75%が肯定的に意識しており、今後の課題は「防災力強化」にあるという。その防災力には、個人が災害に関心を持つ「自助」と、地域のみんで助け合う「共助」が必要となってくる。

そこで、「共助の地域づくり」として、高知県下の先進事例を3つ紹介した（田中きよむ・玉里恵美子：2008）。

一つ目は、日高村社会福祉協議会の「小地域ネットワーク活動の取り組み」である。これは、日高村社会福祉協議会が10数年間にわたって取り組んできたネットワーク会議のことで、村内を5地区に分け、年2回、座談会や要援護者を確認するマップ作製に取り組んできたもので、多くの参加者を得ている。近年は、災害時の取り組みに重点を置いている。

二つ目は、津野町社会福祉協議会の「防災と助け合いの地域づくり」である。これは、旧東津野町社会福祉協議会が昭和63年から実施してきた福祉パトロールと、旧葉山村社会福祉協議会が約15年前から実施してきた小地域福祉座談会の両者を継承し、新たに「防災」の要素を取り入れて、「高齢者のお守りカード⁶」や地域での防災助け合い合マップの作成をすすめている。

三つ目は、四万十市社会福祉協議会の「集落単位の地区社協」である。これは、四万十市口鴨川地区の事例で、暮らしやすい地域をつくろうと、地区住民の有志がさまざまな生活支援の「担い手」となり、手助けが必要な地域住民に対して「配り物の代行」や「草刈り」などの生活支援を行うという取り組みである。

② 第一回ワークショップ—是友地区ってどんなところ？—

講演会終了後、参加者は6班に分かれて、「是友奥名地区ってどんなところ？」をテーマにワークショップ（KJ法による意見集約）を行った。初めてのワークショップということもあり、事前の打ち合わせでは、意見が出るのか、盛り上がるのか、という心配の声もあったが、それらの心配をよそに、多くの意見が出された。個々の意見はポストイットに書いて模造紙に貼っていった【写真3】。



【写真3 はじめてのワークショップ】

30分ほどで意見を集約し終え、各班の発表となった。「是友はまとまりがある」、「防災意識が高い」、「地域力が強い」という肯定的な意見がある一方で、「広場がない」、「空き家が増加」、「夜の

⁶ 福祉パトロールによって調査をした内容は、「安心・安全見守り台帳」として、個人台帳を整備し、高齢者自身の家には「お守りカード」を配置する。これには、生年月日や、緊急連絡先、かかりつけ医、投薬などの情報がかけられており、日常生活の見守りに役立つだけでなく、病院入院時にも役立っている。

道が暗い」、「宇治川が汚い」といった、今後の課題に通じる問題点も指摘された【写真4】。

次回のワークショップでさらに地域の課題を明確にしていくことを予告して、第一回目のワークショップは終了した。



【写真4 KJ法による意見集約】

(2) 第二回ワークショップ—地域課題を自助・共助・公助に分類する—

平成21年11月8日(日)午前10時から12時に、是友地区公民館において第二回ワークショップを行った。参加者は29名であった。

開催に先立ち、高知大学防災すけっと隊⁷による「防災クイズ」が行われた。研修会の導入として、参加者の緊張緩和と意識向上につながり、大変好評であった【写真5】。



【写真5 防災すけっと隊によるクイズ】

ワークショップでは、まず「前回の振り返り」を行った。自主防災会役員と合同で、前回の研修の後、参加者にアンケート調査を行っていた。

アンケート結果を抜粋すると、研修の感想として、「参考になった」人は、「地域のあり方について自由に発想のできる機会となった」とあり、「共助の大切さ、重要さは十分理解できたが、個人情報との関係をどうするのか」という質問もあった。一方、「参考にならなかった」という人では、「もっと多くの人が参加しないとだめだと思う」、「今までテレビなどで知り得た範囲内であっ

⁷ 高知大学防災すけっと隊は、学内で防災関連の授業を受講した学生を中心に結成された学生団体で、平成21年11月からは学生支援G Pの支援を受けて活動の幅を広げている。県下の小中学校での防災授業をはじめ、大学生協とタイアップして防災グッズを企画販売するなど、幅広く活動を行っている。

第4章 いの町是友奥名地区における自主防災活動の取り組み

た」という意見があった。

次に、みんなで助け合う環境づくりとして、何が必要かと思ったかについては、「高齢、病気の方々に心配なく月番⁸等の免除ができるようにしていただきたい」、「試行的に四万十市の事例のようなことを行ってはどうか」、「たびたび会を重ね色々な意見を出して煮詰めていけば良いのでは。いざというときにはパニックになると思います」、「特定のメンバーに限定されることがないように、平易な気持ちで誰でも参加する方法を研究してはどうか」という意見がみられた。

また、親睦や交流について、どのようなことをしたいかについては、「バス旅行」、「花見、日帰り旅行など」、「ミニ文化祭など、信頼と親睦を深め何でも話し合える環境づくり」などがあがった。

前回のワークショップやアンケート結果を振り返った後、本格的に「共助のまちづくり」のための意見出しが始まった。

参加者29名は4班に分かれて、「ともに助け合う」というイメージを深めるために、「何をやってみたいか」、「何が必要か」、「どのようなことが大切か」、「課題は何か」について意見を出し、付箋に記入していった【写真6】。



【写真6 意見出し】

30分間ほど自由に意見を出してもらってから、仕分け作業に入った。それぞれの意見は、【表1】に従ってあてはまる枠に貼りつけてもらう。個々人から出された意見や課題を、「自分で」できること（自助）、「地域で」できること（共助）、「役場で」してもらうこと（公助）の三つのレベルに分け、さらに、時間軸の設定として「今すぐ対応」すべきこと（短期目標）と、「じっくり考え」時間をかけて対応すること（長期目標）に分ける。つまり、6つの象限に仕分けした。

【表1 意見の仕分け表】

	自分で	地域で	役場で
今すぐ対応			
じっくり考える			

このような仕分け作業は、地域住民にとっては初めての経験であろうが、教員や学生、自主防

⁸ 是友奥名地区では、各班の「班長」は、月替わりの輪番制になっており、「月番」と呼んでいる。

災会の役員らによるサポートによってスムーズに行われた。



【写真7 意見集約】

仕分け作業が終了した時点で、各班の発表となった【写真8】。4つの班の意見を集約すると、①「自分で」「今すぐ対応」することとしては、「あいさつを行う」がすべての班から出されており、地域住民が顔の見える関係になることを重要視していることがわかる。

②「地域で」「今すぐ対応」することとしては、「月番の免除」、「老人には話しかけを、子供会にも呼びかけを」といった、地域ぐるみで顔の見える関係づくりを提案したものや、「防犯マップ」の作成があげられた。

③「役場で」「今すぐ対応」することとしては、「電停の整備」や「災害時の体験を調査して伝えて欲しい」というものがあげられた。

④「自分で」「じっくり考える」こととしては、「男性の出番を多くする」、「災害対応の知識を共有する」ということがあげられた。

⑤「地域で」「じっくり考える」こととしては、「ボランティア組織をつくる」、「掲示板の活用」、「発表会」があげられ、「大学のお笑いサークルを呼んでお楽しみ会をする」という提案もあった。

⑥「役場で」「じっくり考える」こととしては、「水害対策」、「踏切の安全対策」、「広い遊び場所の設置」が提案された。

それぞれが重要な課題であったが、次回のワークショップで、これらの課題をいかに実現化していくか検討することを予告して、第二回目のワークショップは終了した。



【写真8 地域住民による発表と教員によるコメント】

第4章 いの町是友奥名地区における自主防災活動の取り組み

(3) 第三回ワークショップー具体的な目標設定ー

第三回ワークショップは、一つの区切りと位置づけて、11月22日（日）午前10時から12時に実施した。参加者は30名であった。

前回に引き続き、高知大学防災すけっと隊による「防災クイズ」が行われた後、第二回目のワークショップの班に分かれて、前回仕分けした意見や課題を、より具体的に実現化するために、特に、前回の②「地域で」「今すぐ対応」することに着目し、目標を設定する作業を行った。

【表2】の様式に従って、【私たちは是友奥名地区の目標は [これこれ] です。そのために、[いつ] までに、[だれ] を対象に、[なに] をします。】という形で、意見を集約する作業を行った。

【表2 結論シート】

私たちの是友・奥名地区の目標は	
	です。
そのために....	
いつ:	(まで) に
だれ:	を対象に
なに:	を
します。	

その結果、1つの班から2つずつの「目標」が提出され、合計8つの目標が提案された【表3】。

【表3 是友奥名地区の目標（集約結果）】

私たちの是友・奥名地区の目標は		2009.11.22	
(班)	1 (ひかり組)	2 (ひまわり)	3 (ハッスルチーム)
目標	家具の転倒で誰もけがをしない	隣三軒両隣の家族構成と特技技を知っておくこと※	地区の皆さんと交流を深めよう
いつ(まで)に	(家族内で話し合っ)なるべく早く	班ごとのぼうさいの勉強会のあと	一年くらい
だれを対象に	自分の家の家具	若者も含めた班に近所のみんな	出会う人皆んなに(先づ家庭内から...)
なにを	家族内で話し合い(どこが危ないかなど)	(あいさつから始めて最後は)季節のもちよりパーティ	一声運動
		結果は、欠席者にもお伝えします。	
		※ママ	
(班)	4 (やまびこ)	5 (やまびこ)	6 (ハッスルチーム)
目標	公民館の行事・活動に出席していただくようにすること	地域の共助	地区の皆さんと交流を深めよう
いつ(まで)に	今日から次会の行事	次会の話し合い	旅行(2回/年) グループ(22年度中)
だれを対象に	高齢者を含めての公民館活動の参加されない方	班単位	地区の皆んな
なにを	出てくる為の機会を作る為に隣近所の人が声かけ(向こう三軒両隣り)	メンバーの確認	日帰り旅行、趣味のグループ造り
(班)	7 (ひまわり)	8 (ひかり組)	
目標	みんなが家庭での防災対策を知って、実行すること	多くの人が地区の行事に参加すること(清掃)(飲み会)	
いつ(まで)に	この一年の 秋むのに 季節のいい時	1年以内	
だれを対象に	班単位の住民	地区のみんな	
なにを	防災委員に相談して、グループ単位に分かれた勉強会(ビデオ+話し合い)	年に3、4回掃除と何かを組み合わせて参加者を増やします	
	まずは、ケガをしない方法!!		

第1節 自主防災組織活動の活性化過程—アクションリサーチの試み—

目標項目のみを列記すると、「家具の転倒でだれもけがをしない」、「隣三軒両隣の家族構成と得意技を知っておくこと」、「地区のみんなと交流を深めよう」、「公民館の行事・活動に出席していただくようにすること」、「地域の共助」、「地区のみんなと交流を深めよう」、「みんなが家庭での防災対策を知って、実行すること」、「多くの人が地区の行事に参加する事（清掃、飲み会）」ということであった。

8つの目標が出揃った後、参加者の拍手をもって、次の2つが具体的な目標として「決定」した。

一つ目は、「私たちは是友奥名地区の目標は、みんなが家庭での防災対策を知って実行することです。そのために、この一年の飲むのに季節のいい時までには、班単位の住民を対象に、防災委員に相談して、グループ単位に分かれた勉強会（ビデオ+話し合い）をします」であった。

二つ目は、「私たちは是友奥名地区の目標は、多くの人が地区の行事に参加すること（清掃、飲み会）です。そのために、1年以内に、地区のみんなを対象に、年に3、4回掃除と何かを組み合わせることで参加者を増やします」ということになった。

具体的な目標を設定することができたので、一連のワークショップは一つの区切りとした。「1年以内」という期間に目標が達成できるのかどうかは、是友奥名自主防災会のリーダーシップと、地域住民の協力によることを示唆しながら終了した。

ワークショップ終了後は、簡単な「打ち上げ」と「炊き出し」を兼ねて、おにぎりパーティーを行った【写真9、10】。地区の女性たちの協力により、おにぎりや豚汁、漬物などがふるまわれ、参加者の親睦を深めることができた。



【写真9 おにぎりパーティーの準備】



【写真10 親睦を深める】

3. 今後における

最後に、1年間のアクションリサーチを通じて考えるところを、①大学と②地域の二つのレベルでまとめておきたい。

(1) 【大学】 研究対象としての自主防災組織の活性化

高知県の自主防災組織率の低さは先に指摘した通りであるが、それに加えて、既存組織においても組織発足時のモチベーションを維持することは難しく、「活発な自主防災組織」と呼ばれるところは少ない。

東南海地震の発生は30年以内にあるといわれる昨今、自主防災組織に代表される防災コミュニティの必要性や重要性は明白である。自主防災組織の活動には、消火器訓練やAED訓練のような直接的な防災訓練と、それを災害時に機能させるための地域住民のネットワーク(親睦や交流、顔のみえるつきあい等)、つまり間接的な防災訓練が必要になってくるのであろう。しかし、間接的な防災訓練には決まった形はなく、自主防災組織がリーダーシップをはかりながら、住民で知恵を出し、企画していかねばならない。そこに、間接的な防災訓練の成否がかかっているといえよう。

今回のアクションリサーチでは、自主防災組織活動の活性化の過程において、ワークショップが地域住民の意思決定の上で有効な手法であると考え、是友奥名地区に3回のワークショップを提供した。この手法が有効であるかどうかは、さらなる実践の中で検証するとともに、地域住民の意識の変化にも着目しながら、自主防災組織活動の活性化過程の一般化を試みていきたい。

(2) 【地域】 共助のまちづくりの可能性

参加者が固定されたようにも思われるが、一連の研修に参加した人たちは、地元住民の多様な意見を集約する方法について理解したのではないかと思われる。今後は、是友奥名自主防災会のメンバーを中心に、第三回ワークショップで設定した「目標」が、「絵に描いた餅」に終わらないようにするにはどうすればよいのかを検討していかねばならない。

実は、第一回ワークショップ後のアンケート調査で、住民同士の親睦を深める方法として「バス旅行」があげられた。その声を受けて11月5日(木)に「紅葉の安居溪谷 もみじ狩り」と称するバスツアーを行っている。募集のちらしには、「是友奥名地区にお住まいの皆さんが、お互いに交流を深めることにより、防災意識向上の原点である『共助の精神』を醸成させることが目的」とあり、是友奥名流の「共助」のあり方に、一歩近づいたといってもよい⁹。アンケート調査での提案が、実現化したことは、提案者にとって喜ばしいことだろう。それと同様に、第三回ワークショップでは、実現可能な、換言すれば「等身大の目標」が設定されたので、今後は、この目標を達成していく諸段階に地域住民の多くが関わることによって、共助のまちづくりへの参画意識が高まっていくものと思われる。

いずれにしても、是友奥名地区の共助のまちづくりへの挑戦は始まったばかりである。是友奥名自主防災会が中心となって、地域が一丸となり、どのような共助スタイルを作り上げていくのか、楽しみである。

[参考文献]

恩田守雄『共助の地域づくりー「公共社会学」の視点ー』学文社、2008年。

⁹ このツアーは是友奥名自主防災会主催ではなく、「げんき会」が主催している。これは自主防災会の下部組織であり、今後は、「共助」をすすめるための「レクリエーション係」となる予定である。

第2節 「楽しい防災」をめざす一花街道でコミュニティ再生

総務省消防庁『平成21年版 消防白書』。

田中きよむ・玉里恵美子『高知発 地域福祉実践 研究報告書』2008年。

内閣府『平成21年版 防災白書』。

西尾祐吾・大塚保信・古川隆司『災害福祉とは何か—生活支援体制の構築に向けて—』ミネルヴァ書房、2010年。

宮本和彦・梶原隆之・山村豊『社会調査の基礎（社会福祉士シリーズ5）』弘文堂。

第2節 「楽しい防災」をめざす一花街道でコミュニティ再生

(2010年度の取り組み)

2009年度の住民ワークショップを踏まえて、2010年度、是友奥名地区の自主防災会はコミュニティ防災活動の礎となる「住民同士の人間関係」づくりを年度の目標とし、活動を実施した。

例えば、複数回にわたって自主防災会主催の住民交流イベント（花見祭り等）を実施し、地域の高齢層だけでなく、日頃地域の活動に参加しにくい若・中年層の住民との交流を図る取り組みを行った。また、防災ワークショップの後には、地域婦人会の協力で、住民・高知大学学生の参加した食事会を複数回行った。

このような機会を経て、住民間の交流を深めていく中で、2010年度10月より本研究申請者の玉里を顧問、大槻をアドバイザー教員とする高知大学学生団体「あぐりーず」と共同で、地域の遊休地を活用した「まちのコミュニティスペース作り」のプロジェクトを開始した。当初は、学生によるテント喫茶店を検討していたが、準備段階から地区住民の参加しやすい取り組みを模索した結果、最終的には地区を流れる宇治川河川敷に芝桜による「花街道」をつくり、コミュニティスペースとして活用していくことになった。

2011年1月から3月まで複数回にわたり、自主防災会の呼び掛けによって、延べ100名以上の地域住民が大学生と共に河川敷の草抜きを行った。除草した草は地域で堆肥化して「花街道」で再利用した。その後、4月には多数の住民が参加して芝桜の定植を行った。



■ 第4章 いの町是友奥名地区における自主防災活動の取り組み

「花街道」プロジェクトは、まだ始まったばかりであるが、具体的な目標を設定し、実現のための参加を要請することにより、これまで地域活動に参加していない層も含め多数の住民が活動に参加している。また、「花街道」のロケーションが地区の中心地であり、多くの住民が日々成果を実感できることも、住民参加の継続性を担保できている要因である。

今後は、自主防災会だけでなく、PTAや老人会、婦人会といった様々な地域団体と協働して、花見会や朝市、夏祭りなど「花街道」を交流の場とした住民親睦の様々な活動を実施予定である。

住民による「花街道」の維持管理や「花街道」を舞台にした交流活動を通じて、コミュニティ防災の基礎体力である「住民同士の人間関係」が、是友奥名地区で幾重にも根付いていくことを期待している。

第5章 地域住民の防災意識について—アンケート調査結果の分析—

第1節 調査概要と属性

1. 本調査の概要

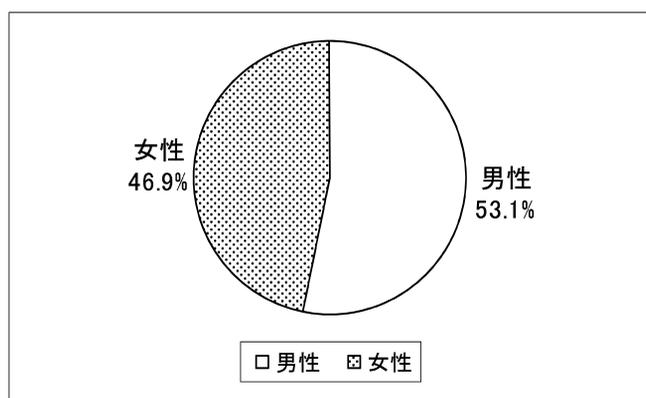
本調査は、本研究のフィールドである高知県吾川郡いの町是友奥名地区における住民の自主防災意識を明らかにすることを目的に、2011年3月1日～3月15日、同地区の202世帯の住民を対象に行われた。調査の概要は以下のとおり。

調査方法：訪問留め置き法

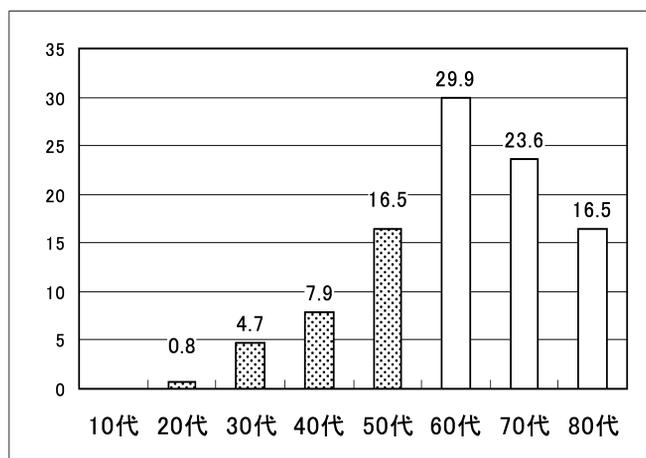
回収率：130/202（回収率64.4%）

なお、調査にあたっては是友奥名自主防災会に協力を頂いた。

2. 回答者の属性



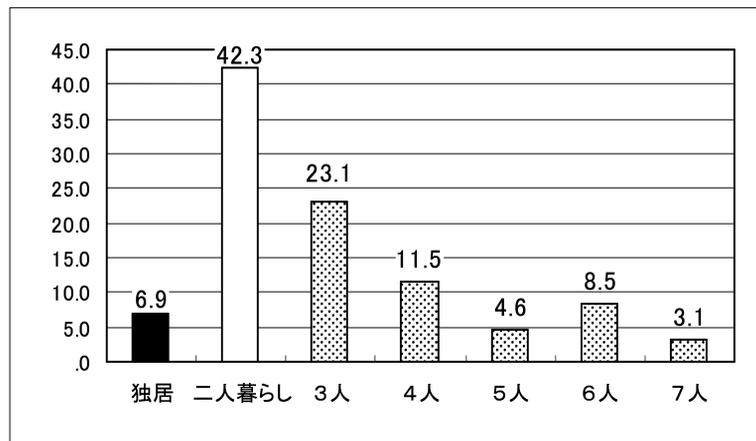
【図1 回答者の性別 (n = 130)】



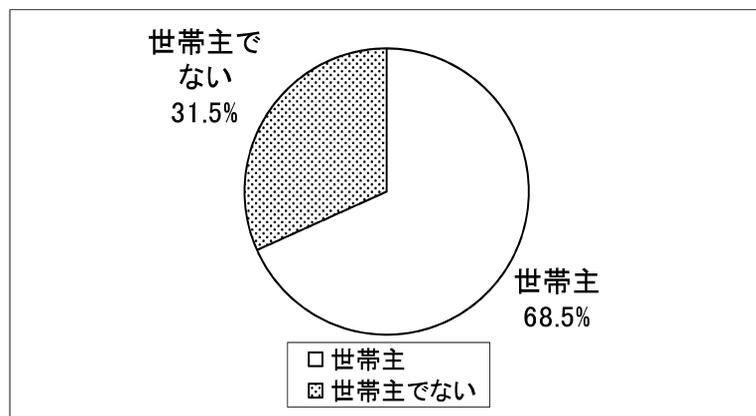
【図2 回答者の年齢層 (n = 130)】

回答者の性別は男女ほぼ同率である(図1)。年齢層について10～20代の回答者がほとんどいない一方で、60代以上が70%を占めている(図2)。

第5章 地域住民の防災意識について—アンケート調査結果の分析—



【図3 回答者の世帯構成 (n = 130)】



【図4 回答者が世帯主かどうか (n = 130)】

回答者の世帯構成をみると、「独居」(6.9%) および「二人暮らし」(42.3%) で回答者の過半数を占めている(図3)。これは高齢層が多い回答者の傾向を反映していると考えられる。一方で、3人以上で居住する回答者も半数近くおり、多くは二世帯以上での居住と考えられる。また、回答者の70%近くが世帯主であった(図4)。

3. 回答者のグループ化

前節でみられるように、本調査の回答者は実態よりも高齢層に大きく偏っており¹⁰、このまま分析をすると住民の正確な防災意識を明らかにすることが困難である。このため本報告書では、クラスター分析¹¹を用いて(表1)、住民をサブグループに分類した。

その結果、年齢層と世帯構成に特徴をもつ、下記3つのサブグループが生成された(表2)(表3)。

¹⁰ 調査対象地のある高知県吾川郡いの町の高齢化率は28.3%、是友奥名地区は31.4%である(平成21年4月1日現在)

¹¹ 投入変数に基づき各サンプル間の関係の近さを計算し、順にグループ化していく手法。

【表1 クラスタ分析の概要】

クラスター化の方法	Ward法
距離の計算方法	平方ユークリッド距離
投入変数	性別、年齢層、世帯構成、世帯主か否か

* PASW Statistics 17.0 を用いて計算

【表2 サブグループの年齢構成】

	20代	30代	40代	50代	60代	70代	80代	合計	
独居／夫婦二人で暮らす高齢者層	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	6.7%	51.1%	42.2%	100.0%	n = 45
家族で住まう若・中年層	4.0%	24.0%	24.0%	16.0%	8.0%	16.0%	8.0%	100.0%	n = 25
子供が独立しつつある熟年層	0.0%	0.0%	7.0%	29.8%	57.9%	5.3%	0.0%	100.0%	n = 57

【表3 サブグループの世帯構成】

	独居	二人暮らし	3人	4人	5人	6人	7人	合計	
独居／夫婦二人で暮らす高齢者層	17.8%	57.8%	17.8%	4.4%	2.2%	0.0%	0.0%	100.0%	n = 45
家族で住まう若・中年層	0.0%	0.0%	4.0%	16.0%	20.0%	44.0%	16.0%	100.0%	n = 25
子供が独立しつつある熟年層	0.0%	47.4%	36.8%	15.8%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	n = 57

1) グループ1：独居／夫婦二人で暮らす高齢者層

年齢はほぼ全員が70—80代で(表2)、60%弱が二人暮らし、20%弱が独居をしている(表3)。子供が独立して、一人もしくは夫婦で暮らす高齢層と考えられる。

2) グループ2：家族で住まう若・中年層

年齢は30—50代が中心で(表2)、全員が3人以上の世帯で暮らしている(表3)。独立前の子供、親世代、もしくは両方と同居している働き盛りの若・中年層と考えられる。

3) グループ3：子供が独立しつつある熟年層

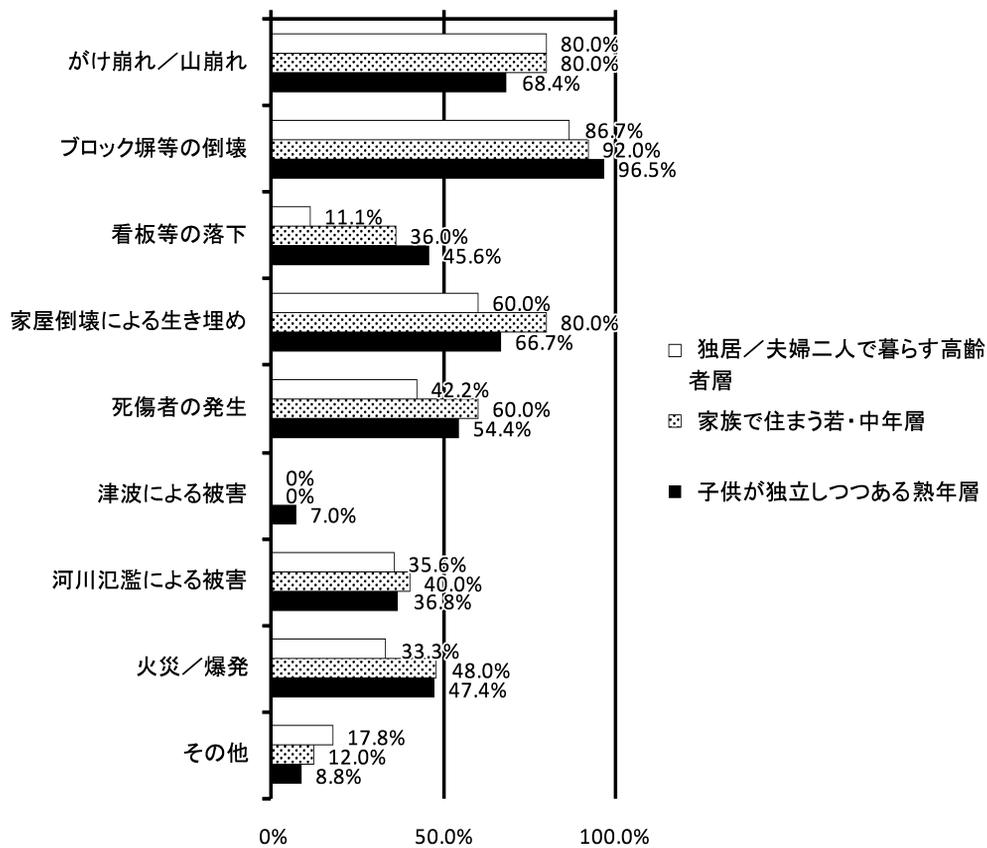
大部分の年齢は50—60代で(表2)、世帯構成としては二人暮らしと3人暮らしに二極化している。定年前後で子供が独立しつつあり、一部、親と同居する熟年層と考えられる。

本節以降では、この3グループを住民のタイプとして比較分析することで、是友奥名地区において、各タイプの住民がそれぞれどのような防災意識を持っているかを明らかにする。

第2節 南海地震で想定する被害と住民の自助

1. 南海地震が地区にもたらす被害（主観的による地区の被害想定）

～揺れによる被害を想定、津波被害は想定せず～



【図5 南海地震で想定する被害（複数回答）n = 130】

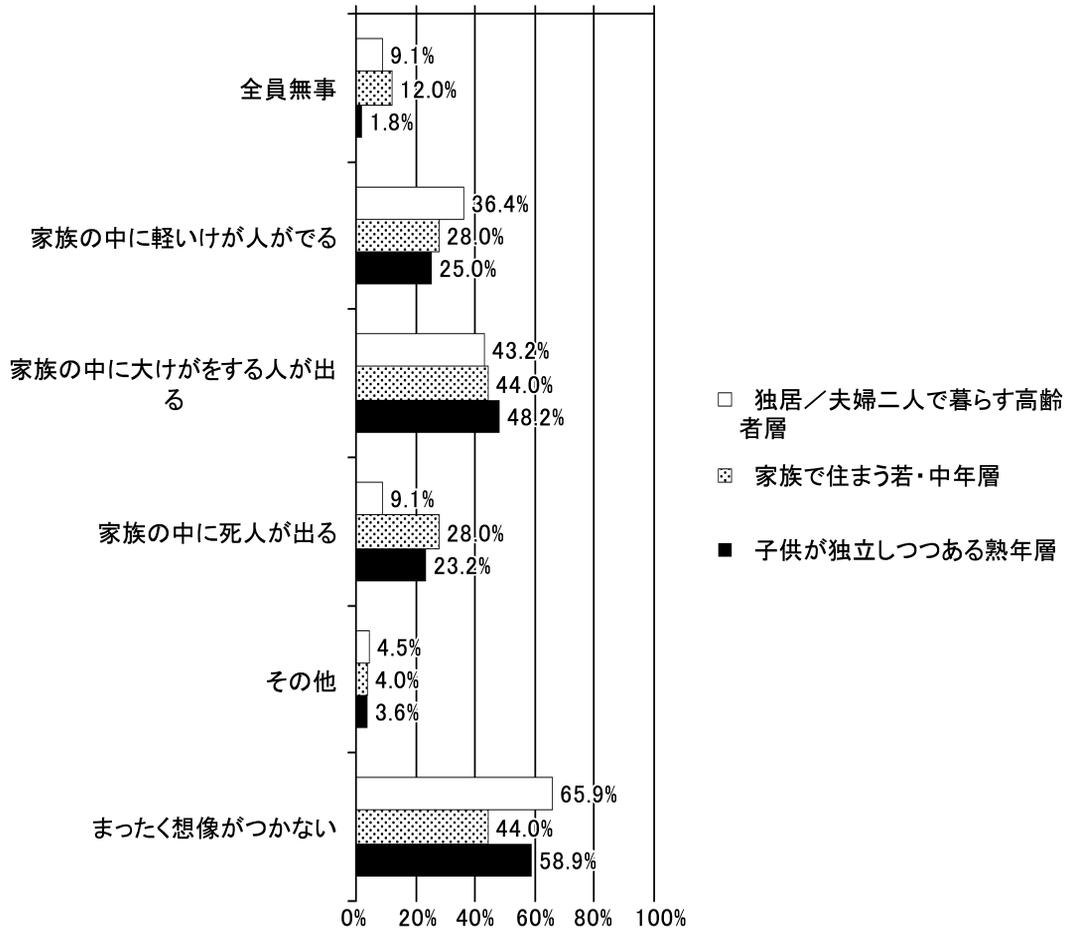
図5は、南海地震により是友奥名地区がどのような被害を受けるかを訊いたものである。各タイプの住民とも、「ブロック塀等の倒壊」「がけ崩れ／山崩れ」「家屋倒壊等による生き埋め」など、地震の揺れによる被害を想定する割合が高く、その結果、「家族で住まう若・中年層」「子供が独立しつつある熟年層」では過半数が、「独居／夫婦二人で暮らす高齢者層」でも40%強が、地区での死傷者の発生を想定している。

一方で、「津波による被害」「河川氾濫による被害」など、地震に伴う津波・河川氾濫・長期浸水の被害を想定している住民は少なくなっている。これは、一級河川から比較的遠く、高知市よりもやや海拔が高いという地域の特徴を反映していると考えられる。

住民タイプごとに比較すると、「独居／夫婦二人で暮らす高齢者層」は、他の住民と比較して、地震による被害を想定する割合が低くなっている。

2. 南海地震が家族にもたらす被害（主観による家族の被害想定）

～重大被害を想定する一方で、全く想像がつかない住民も多数～



【図6 南海地震で想定される家族への被害（複数回答）n = 125】

図6は、南海地震によって自分の家族が受ける被害の想定である。

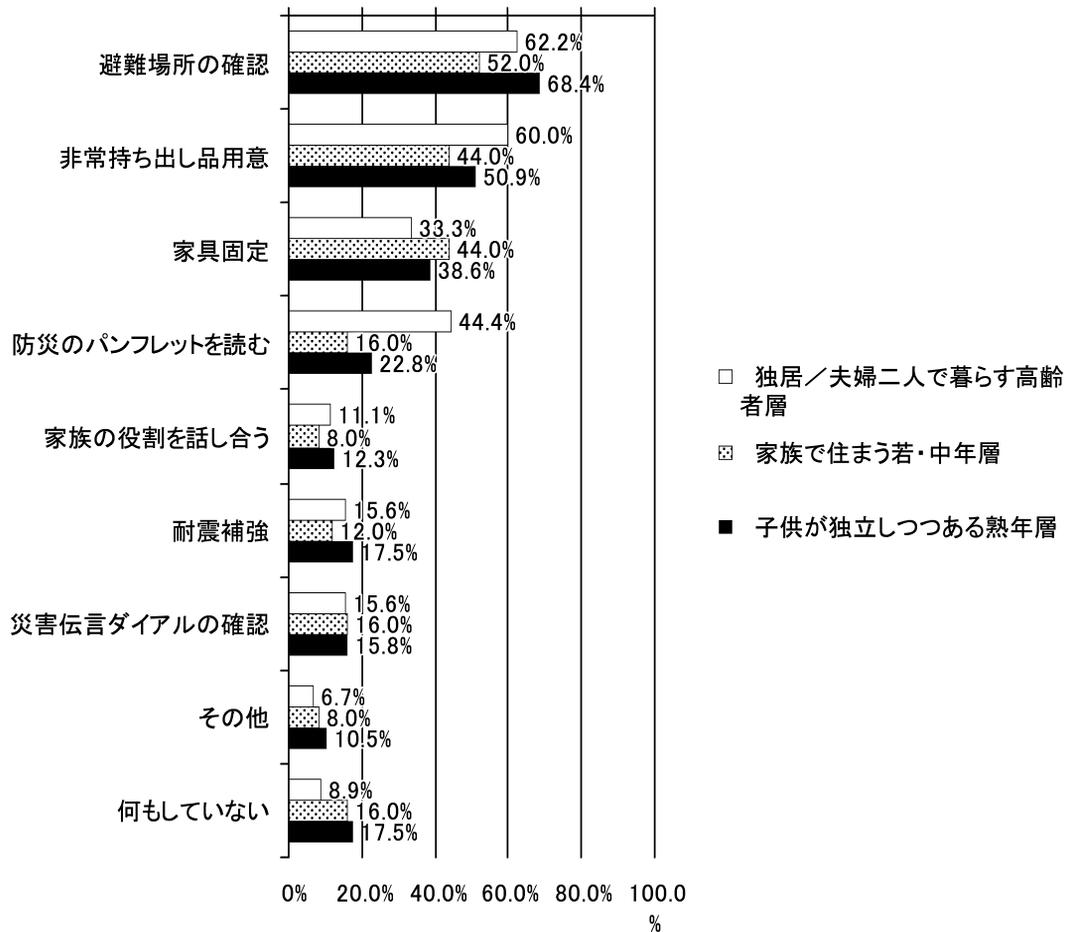
各タイプの住民とも、40%強が「家族の中に大けがををする人が出る」を選択している。また、「家族で住まう若・中年層」「子供が独立しつつある熟年層」の約1/4は「家族の中に死人が出る」を選択している。

一方で、全タイプの住民が最も多く選択しているのが、「全く想像がつかない」である。

このことから、「家族で住まう若・中年層」「子供が独立しつつある熟年層」を中心に、地区住民の多くが、南海地震による家族への深刻な被害を想定しているものの、具体的な被害状況を明確に想定できない（もしくは想定したくない）住民が多いことが伺える。

3. 家族での防災対策

～避難場所確認、非常持ち出し品、家具固定が中心も、住民全体には広がっていない～



【図7 家庭で実施している防災対策（複数回答）n = 127】

各グループの住民とも、「家族の役割を話し合う」「耐震補強」「災害伝言ダイヤルの確認」といった対策は8割以上の住民が実施していない。また、「避難場所の確認」「非常持ち出し品用意」「家具固定」といった上位3項目についても、住民全体が実施するには至っていない。

また、住民タイプ別の比較では、「独居／夫婦二人で暮らす高齢者層」の40%以上が「防災パンフレットを読んでいる」一方で、「家族で住まう若・中年層」「子供が独立しつつある熟年層」では、読んでいる割合は少ない。これは、「独居／夫婦二人で暮らす高齢者層」が他の住民タイプと比較して時間的余裕があり、災害対策の知識を蓄積しているためと考えられる。しかし、他の防災対策に対しては住民タイプによる大きな差は見られない。

第3節 地域防災の可能性—コミュニティの状況と自主防災組織への目線—

【表4 防災パンフレットの講読経験と防災対策の実施状況の関係（複数回答）n = 127】

		避難場所の確認	非常持ち出し品用意	家具固定	家族の役割を話し合う	耐震補強	災害伝言ダイヤルの確認	その他	何もしていない
独居／夫婦二人で暮らす高齢者層	防災パンフレットを読む	70.0%	65.0%	20.0%	15.0%	15.0%	15.0%	10.0%	0%
	読まない	56.0%	56.0%	44.0%	8.0%	16.0%	16.0%	4.0%	16.0%
家族で住まう若・中年層	防災パンフレットを読む	100.0%	75.0%	75.0%	0%	0%	25.0%	0%	0%
	読まない	42.9%	38.1%	38.1%	9.5%	14.3%	14.3%	9.5%	19.0%
子供が独立しつつある熟年層	防災パンフレットを読む	100.0%	53.8%	46.2%	23.1%	23.1%	38.5%	7.7%	0%
	読まない	59.1%	50.0%	36.4%	9.1%	15.9%	9.1%	11.4%	22.7%

表4は、住民タイプごとに、防災パンフレットの講読経験と防災対策の実施との関係を分析したものである。

「家族で住まう若・中年層」「子供が独立しつつある熟年層」では、防災パンフレットの講読経験のある回答者ほど多くの防災対策を実施している傾向が見られる。このことから、両タイプに対しては、防災パンフレットをはじめ適切な防災対策の知識を提供することで、家庭での防災対策の向上が期待される。

一方で、「独居／夫婦二人で暮らす高齢者層」では、防災パンフレットの講読経験は（「避難場所の確認」「家族の役割を話し合う」でやや差が見られるものの）他の防災対策の実施率に大きな影響を与えていない。このことから、家庭での防災対策を促進するには、地域コミュニティを通じた支援等、情報提供以外の支援が必要であると考えられる。

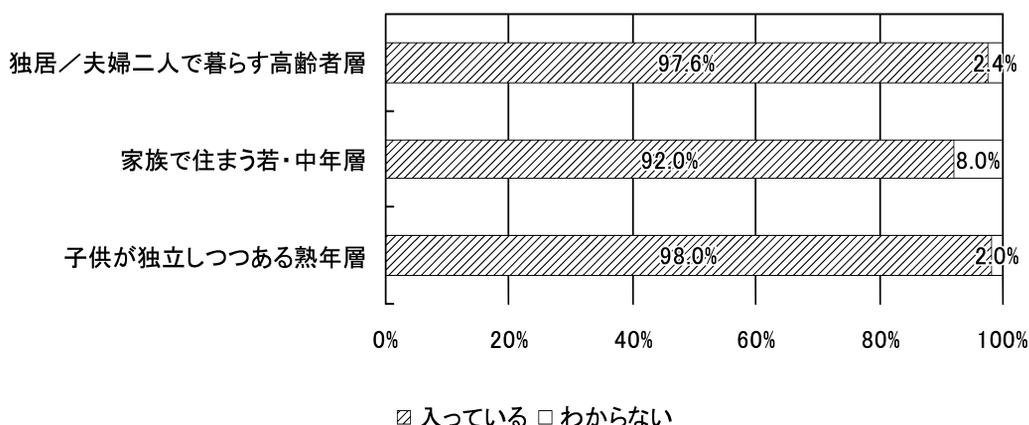
第3節 地域防災の可能性—コミュニティの状況と自主防災組織への目線—

本節では、是友奥名地区のコミュニティ状況と住民の自主防災組織への目線から、地域防災の可能性を検討する。

1. 共助に向けたコミュニティ状況

～被災時の共助の担い手となる「子供が独立しつつある熟年層」～

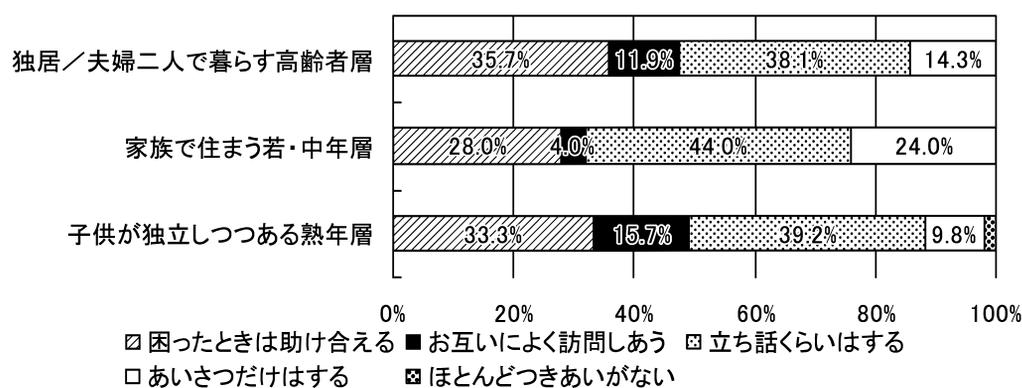
(1) 町内会への参加状況



【図8 町内会への参加状況 n = 118】

住民のタイプに関係なく、90%以上の住民が町内会に参加している。また「参加していない」を選択した回答者は存在しなかった。調査票回収の偏りによるバイアスの可能性はあるが、是友奥名地区の住民の大多数は町内会に参加していると考えられる。

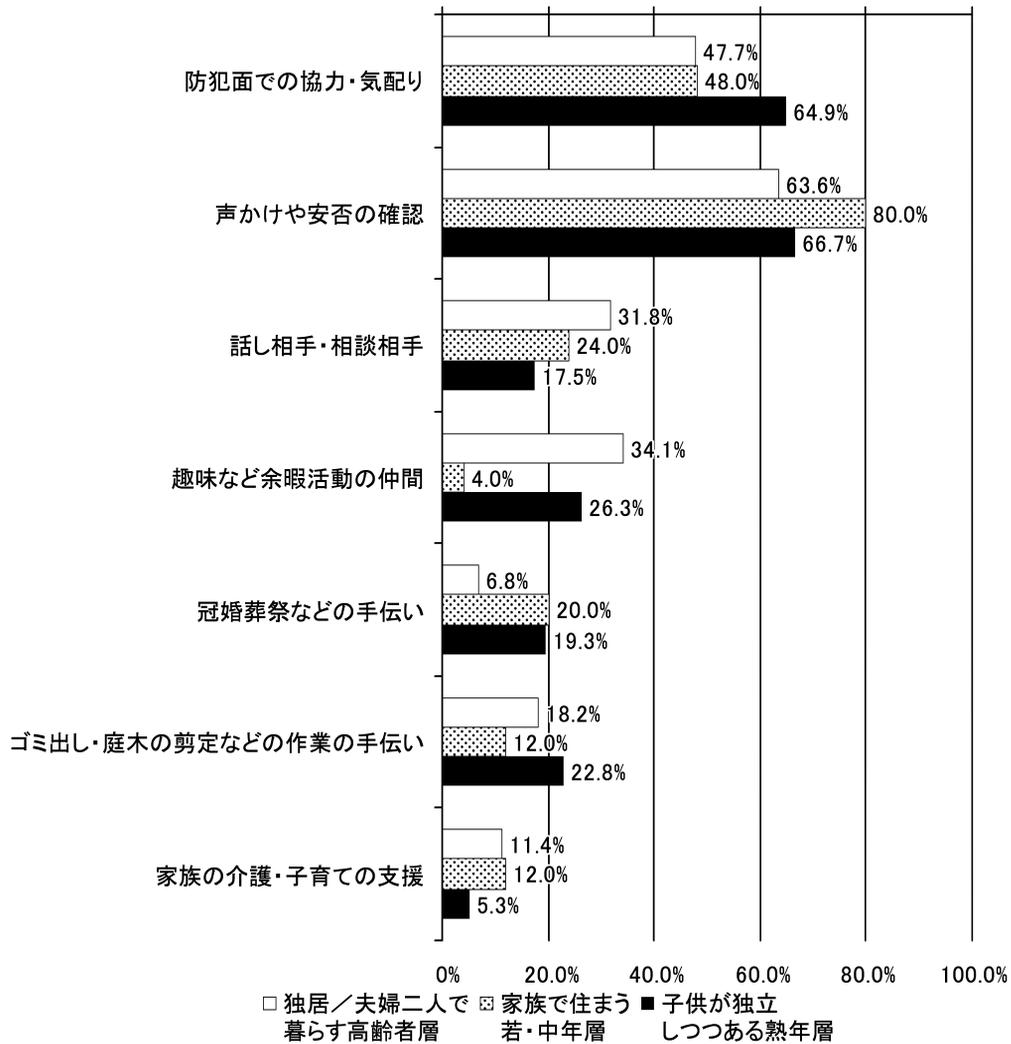
(2) 近所づきあいの程度



【図9 近所づきあいの程度 n = 118】

「独居/夫婦二人で暮らす高齢層」「子供が独立しつつある熟年層」では、全体の40%弱が深い付き合いをしており、「家族で住まう若・中年層」でも30%弱が深い付き合いをしている。一方で、各住民タイプとも「立ち話くらいはする」「あいさつだけはする」を選択する割合が半数前後を占めており、深い近所づきあいを持つ住民と、やや希薄な近所づきあいを持つ住民に二極化していることが伺える。

(3) 日頃できそうな地域活動

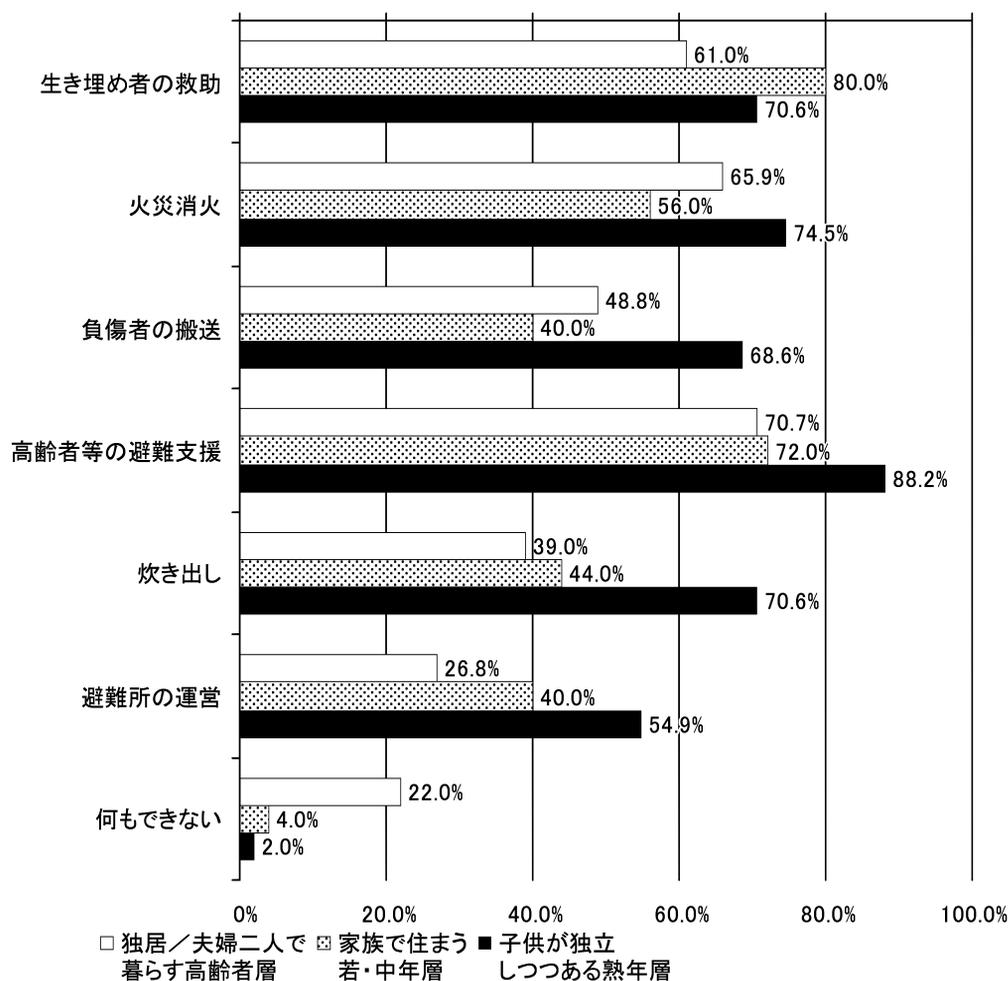


【図10 日頃できそうな地域活動 n = 126】

日頃できそうな地域活動としては、住民タイプに関係なく「防犯面での協力・気配り」「声かけや安否の確認」といった、防災・防犯につながる活動が多く選択されていた。

特に、「家族で住まう若・中年層」では、80%が「声かけや安否の確認」を選択しており、日頃の安心・安全活動の潜在的な担い手となりうると考えられる。

(4) 被災時の助け合いの意欲・備え



【図11 被災時にできそうな地域支援 n = 117】

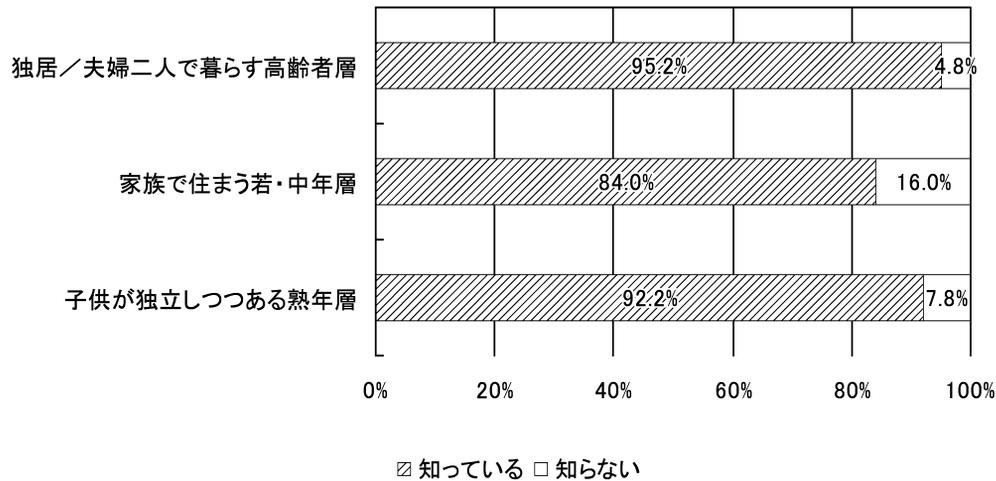
「生き埋め者の救助」以外の全ての項目で「子供が独立しつつある熟年層」の割合が最も高くなっている。特に、被災直後の緊急対応期の地域支援だけでなく、「炊き出し」「避難所の運営」といった被災後3日～1ヶ月程度の応急対応期の支援についても、過半数の回答者が支援できると回答している。

このことから、高齢者層と比較して体力があり、若・中年層と比較して地域とのつながりが深い「子供が独立しつつある熟年層」が、南海地震後の中心的な担い手となると考えられる。

2. 自主防災組織への評価と参加意向

～肯定的に捉えつつも、多くの住民は模様眺め～

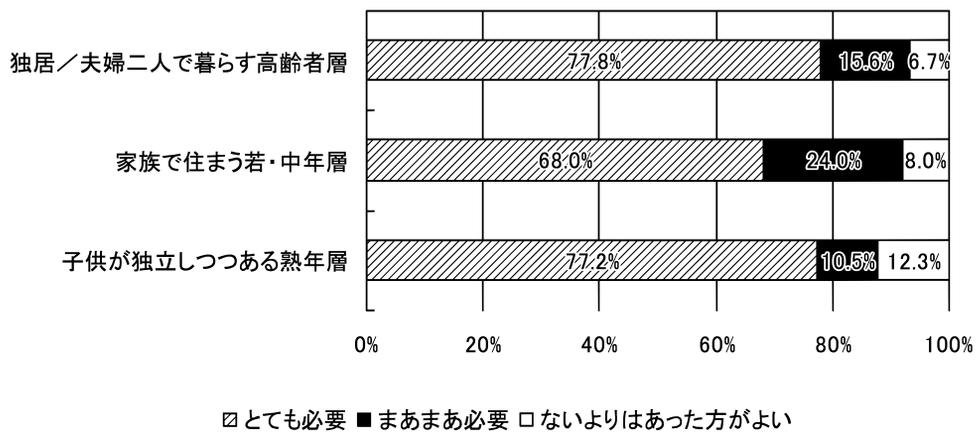
(1) 自主防災組織の認知度



【図12 自主防災組織の認知度 n = 118】

「家族で住まう若・中年層」でやや認知が低い（84.0%）ものの統計的な有意差はなく、住民タイプにかかわらず、地域住民のほとんどが自主防災組織を認知している。

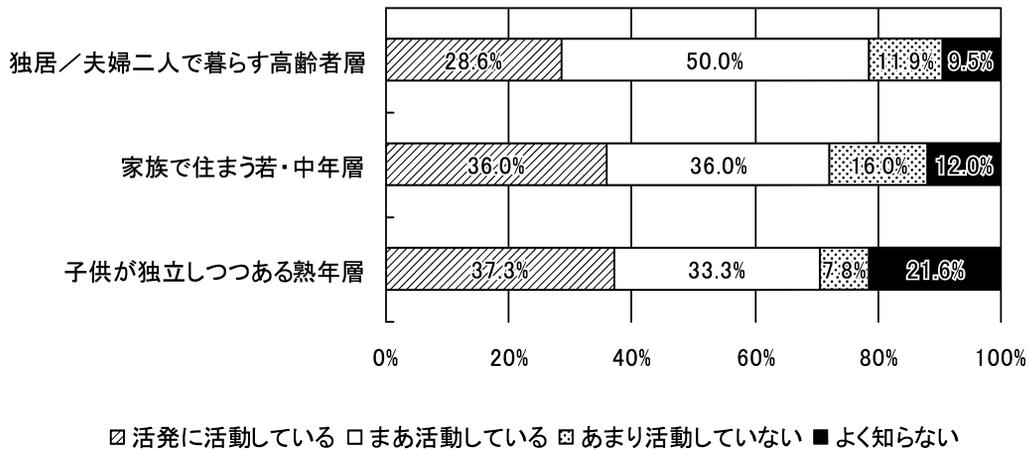
(2) 自主防災組織の必要性についての評価



【図13 自主防災組織の必要性についての評価 n = 118】

各住民とも70—80%前後が「とても必要」と回答しており、「必要ない」との回答は0%であった。このことから住民タイプにかかわらず、地域住民のほとんどが自主防災組織の必要性を認識している。

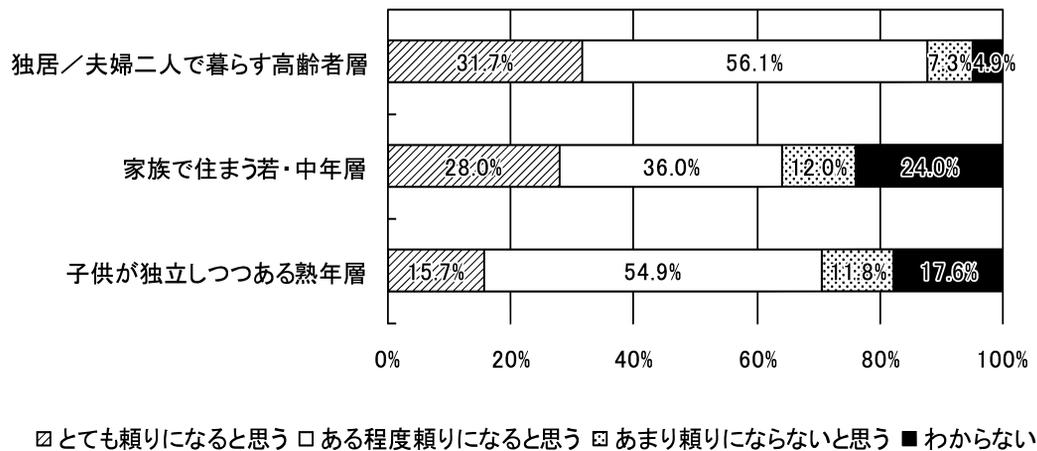
(3) 自主防災組織の活動状況の評価



【図14 自主防災組織の活動状況の評価 n = 118】

各住民とも「活発に活動している」「まあ活動している」をあわせて70-80%が、自主防災組織が活動していると評価しており、住民タイプにかかわらず、地域住民のほとんどが自主防災組織の活動状況を肯定的に捉えている。

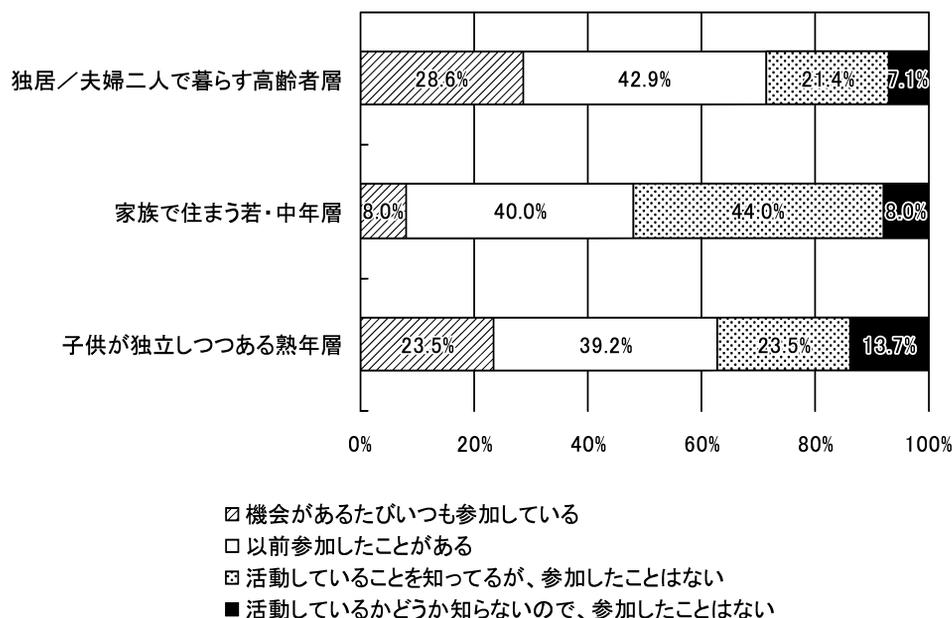
(4) 自主防災組織の被災時活動への信頼



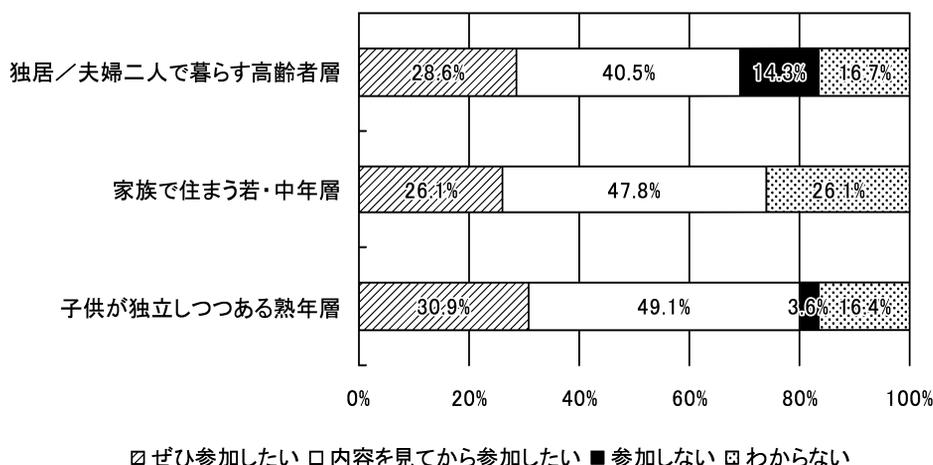
【図15 被災時に自主防災組織が頼りになると思うか n = 117】

全体的に見ると、住民の半数以上は、被災時に自主防災組織が頼りになると考えている。しかし、統計的に有意ではないものの、「独居/夫婦二人で暮らす高齢者層」では90%近くが頼りになると回答しているのに対して、「家族で住まう若・中年層」での割合は、64%に留まっており、被災時の自主防災組織への信頼に温度差が見られる。

(5) 自主防災組織への参加経験と参加意向



【図16 自主防災組織の参加経験 n = 118】



【図17 自主防災組織への参加意向 n = 120】

回答者の自主防災組織への参加経験（図16）をみると、「独居／夫婦二人で暮らす高齢者層」の28.6%強、「子供が独立しつつある熟年層」23.5%強に自主防災組織への参加経験があるのに対して、「家族で住まう若・中年層」では参加経験者の割合は僅か8.0%に留まっており、統計的な有意差はないものの「家族で住まう若・中年層」の参加経験率が低くなっている。一方で、住民タイプにかかわらず約40%の回答者は、「以前参加したことがある」を選択している。

また、今後の自主防災組織への参加意向を分析すると、各住民タイプとも「内容を見てから参加したい」が最も多くなっている（図17）。

これらを総合すると、是友奥名地区の自主防災組織は、住民の大部分に認知されており、おおむね肯定的に評価されているものの、今後の参加に対しては、住民の多くが模様眺めの様相を呈

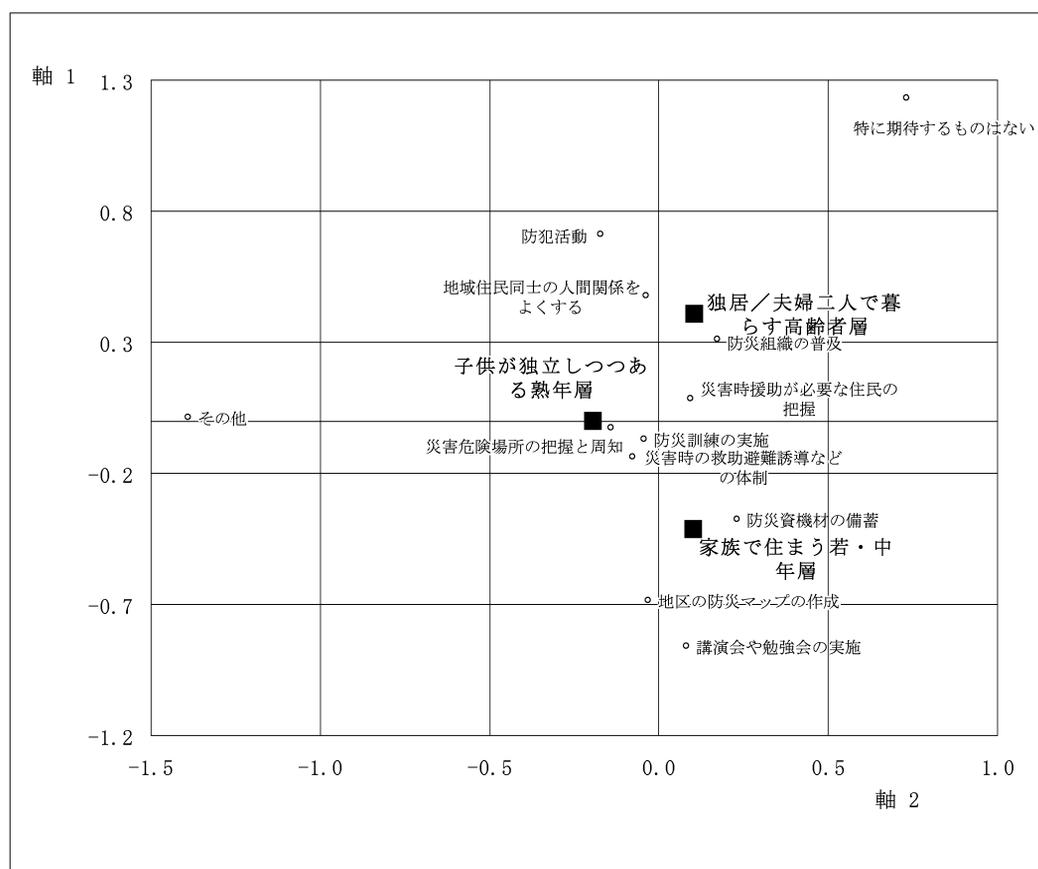
■ 第5章 地域住民の防災意識について—アンケート調査結果の分析—

していることが明らかとなった。

(6) 自主防災組織に期待する日ごろの活動

【表5 自主防災組織に日ごろ期待する活動 n = 117
(コレスポネンス分析の元データ)】

	防 災 組織の 普 及	災害危 険場所 の把握 と周知	災害時 援助が 必要な 住民の 把 握	防 災 訓練の 実 施	災害時 の救助 避難誘 導など の体制	防災資 機材の 備 蓄	防 犯 活 動	講演会 や勉強 会 の 実 施	地区の 防 災 マップ の作成	地域住 民同士 の人間 関係を よくする	特に期 待する ものは ない	その他
独居／夫婦二人で 暮らす高齢者層	35.0%	40.0%	57.5%	25.0%	30.0%	15.0%	10.0%	0%	2.5%	52.5%	2.5%	0%
家族で住まう 若・中年層	17.4%	43.5%	47.8%	30.4%	43.5%	34.8%	0%	8.7%	34.8%	13.0%	0%	0%
子供が独立しつ つある熟年層	18.5%	57.4%	44.4%	31.5%	44.4%	14.8%	7.4%	3.7%	20.4%	37.0%	0%	1.9%



【図18 住民タイプと自主防災組織に日ごろ期待する活動の関係
(コレスポネンス分析¹²⁾ n = 117】

表5および図18は住民タイプごとに自主防災組織に期待する活動を比較したものである。「災害

¹² クロス集計のデータをもとに、連関性の高さに応じて二次元上に対象者とカテゴリ(対象者が選択する選択肢)を配置し、対象者とカテゴリの関係性を視覚的に把握する分析手法。

時の救助・避難誘導体制作り」「災害危険箇所の把握と周知」「災害時援助が必要な住民の把握」「防災訓練の実施」については、住民タイプにかかわらず自主防災組織に期待されていた。一方、「地域住民同士の人間関係をよくする」については、「独居／夫婦二人で暮らす高齢者層」「子供が独立しつつある熟年層」からの期待が高い一方で、「家族で住まう若・中年層」からはあまり期待されていない。

一方で、「防災資機材の備蓄」については「家族で住まう若・中年層」が、「地区の防災マップの作成」については、「家族で住まう若・中年層」「子供が独立しつつある熟年層」からの期待が高かった。「家族で住まう若・中年層」「子供が独立しつつある熟年層」からは、「講演会や勉強会の実施」についての期待も寄せられている。

全体的な傾向として、年齢層が高くなるほど、地域防災の基礎体力となる人間関係づくりや、防犯活動など、多様な活動を期待するのに対して、若・中年層は地震被害を防ぐための具体的な活動を期待する傾向が明らかとなった。

このことを踏まえると、今後の是友奥名地区の自主防災組織の方向としては、現在まで続けている人間関係づくりの活動を継続するとともに、「災害時の救助・避難誘導体制作り」「災害危険箇所の把握と周知」「災害時援助が必要な住民の把握」「防災訓練の実施」といった基本的なメニューだけでなく、「防災資機材の備蓄」「地区の防災マップの作成」、さらには、「講演会や勉強会の実施」といった防災のための具体的な活動を行うことで、若年層を巻き込んでいくことが必要である。

第4節 防災意識の向上に自主防災組織が果たす役割

前節までは、住民の防災意識と備えの現状を明らかにした。

これを踏まえ、本節では、是友奥名地区で自主防災組織が住民に果たしている役割と今後の課題を整理する。

上記の図は、住民の防災意識・備えの影響要因を仮説的にモデル化したものである。

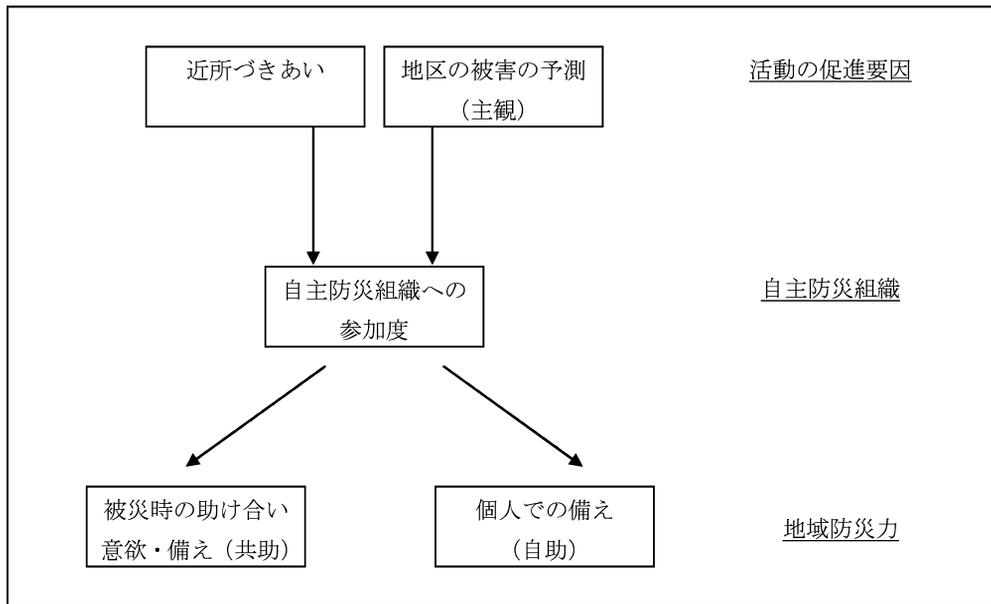
住民はもともと①「近所づきあい」による人間関係や、②各人の主観による「地区の被害の予測」を内在しており、これが、③「被災時の助け合い意欲・備え（共助）」や、④「個人での備え（自助）」、といった地域防災力を向上させる。

⑤「自主防災組織」は、この地域防災力を効率的に向上させるための地域社会の仕掛けであるといえる。一方で、住民が内包している、①「近所づきあい」による人間関係や、②各人の主観による「地区の被害の予測」によって、自主防災組織への参加は促進されることが考えられる。

この仮説モデルを元に、パス解析¹³を用いて、住民タイプごとに、a) 自主防災組織への参加促進要因、b) 自主防災組織の参加が地域防災力向上に与える影響を検証、可視化した。

¹³ 重回帰分析を繰り返す階層重回帰分析の手法を用いて、パス解析を行った。なお、統計上有意味な係数が推定されなかったパス（経路）は省略した。

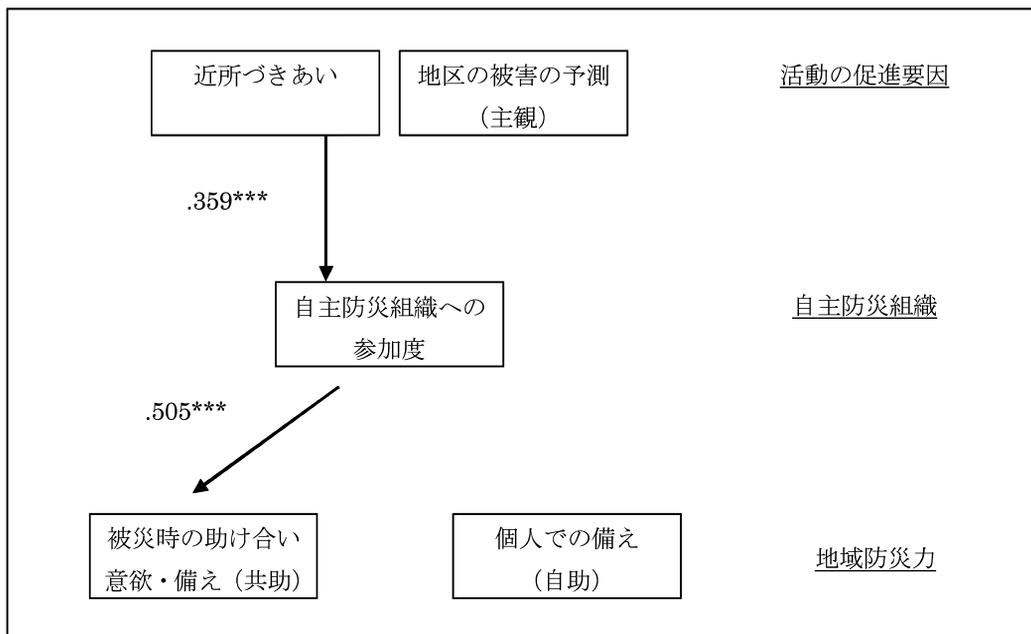
第5章 地域住民の防災意識について—アンケート調査結果の分析—



【図19 地域防災力向上の仮説モデル】

1. 「独居／夫婦二人で暮らす高齢者層」

～自主防災組織は「近所づきあい」で入り、「被災時の共助の意欲・備え」を高めるもの～



【図20 仮説モデルの検証（独居／夫婦二人で暮らす高齢者層）】

「近所づきあい」の程度が「自主防災組織への参加度」に影響を与えているものの、自分の主観による「地区の被害の予測¹⁴」は影響を与えていなかった。「自主防災組織への参加度」は「被

¹⁴ 「南海地震で想定する被害」で回答者が選択した項目の合計を変数とした。（「まったく想像がつかない」を除く）。

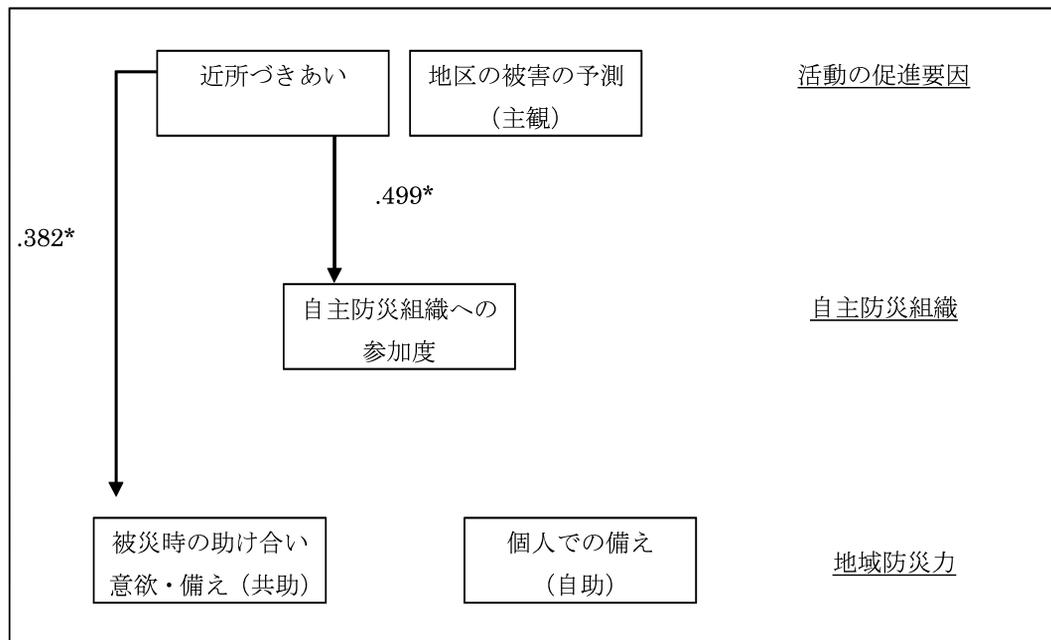
災時の助け合い意欲・備え（共助）¹⁵」に影響を与えている一方で、「個人での備え（自助）¹⁶」には影響を与えていなかった。

このことから、「独居／夫婦二人で暮らす高齢者層」にとって、「自主防災組織」への参加要因は、地震への不安ではなく、近所づきあいによる縁だといえる。

自主防災組織に参加することで、被災時に住民を助ける意欲や備えを高めることができている。しかし、個人での備え（自助）には、明確にはつながっていない。

2. 「家族で住まう若・中年層」

～「近所づきあい」をする人は「自主防災組織」に入り、「被災時の共助」に積極的～



【図21 仮説モデルの検証（家族で住まう若・中年層）】

「近所づきあい」の程度が、「自主防災組織への参加度」「被災時の助け合い意欲・備え（共助）」に直接の影響を与えていた。一方で、自主防災組織への参加度は、「被災時の助け合い意欲・備え（共助）」「個人での備え（自助）」に影響を与えていなかった。

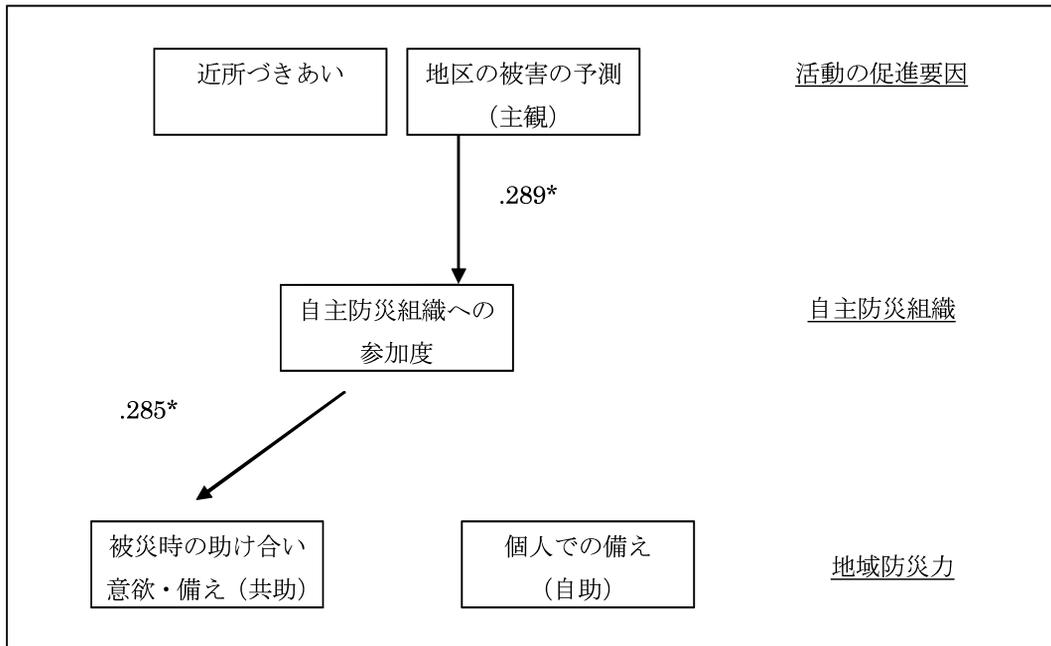
このことから、「家族で住まう若・中年層」にとって「自主防災組織」は深い「近所づきあい」をする人が参加するものであり、また、「近所づきあい」の深い人は、被災時に住民を助ける意欲や備えも高い。しかし、「自主防災組織」の参加すること自体は、参加者個人の自助や共助の向上に明確な影響を与えていない。

¹⁵ 「被災時にできそうな地域支援」で回答者が選択した項目の合計を変数とした（「何もできない」を除く）。

¹⁶ 「家族での防災対策」で回答者が選択した項目の合計を変数とした（「何もしていない」を除く）。

3. 「子供が独立しつつある熟年層」

～自主防災組織は「被害への心配」で入り、「被災時の共助の意欲・備え」を高めるもの～



【図22 仮説モデルの検証（子供が独立しつつある熟年層）】

「近所づきあい」の程度ではなく、自分の主観による「地区の被害の予測」の程度が「自主防災組織への参加度」に影響を与えていた。「自主防災組織への参加度」は「被災時の助け合い意欲・備え（共助）」に影響を与えている一方で、「個人での備え（自助）」には影響を与えていなかった。

このことから、「子供が独立しつつある熟年層」にとって、「自主防災組織」への参加は、地震被害への不安から主体的に参加する活動である。

自主防災組織に参加することで、被災時に住民を助ける意欲や備えを高めることができている。しかし、個人での備え（自助）には、明確にはつながっていない。

上記の3つの分析を踏まえると、是友奥名地区の住民にとって自主防災組織は、「近所づきあい」の結果によるものか、地震への不安による主体的な参加か関わらず、一定「被災時の助け合い意欲・備え」といった地域の共助を高めてくれる存在であるといえる。

また、実際に同地区の自主防災組織は地域の共助を担保するさまざまな活動を行っており、共助を通じた地域防災力向上の担い手として、地域に大きな役割を果たしているといえよう。

一方で、自主防災組織への参加は、参加者の個人のレベルでの地震に対する備え（自助）を高める要因としては明確な影響を与えていなかった。このことを踏まえると、まずは自主防災活動の参加者、ひいては地域住民全体の自助を高める仕掛けづくりが、今後の課題であると考えられる。

第5節 まとめ

本章では、是友奥名地区を対象とした定量調査を通じて、住民の防災意識と備えの実態を明ら

かにすることを指した。

結果、1) 住民の多くは南海地震の揺れ被害による家族の死傷者まで想定しているものの、自助による備えは不足している、2) 近所づきあいはやや希薄化しつつあるが、「子供が独立しつつある熟年層」を中心に被災時に地域内での共助が期待できる、3) 大部分の住民は自主防災組織を肯定的に捉えているが、活動参加については「模様眺め」の住民が多い、の大きく3点が明らかになった。

また、高齢者層、熟年者層が、自主防災組織に「地域住民同士の人間関係をよくする」活動を期待しているのに対して、若年層は防災の具体的な活動を期待しており、具体的な活動を積み重ねることで自主防災組織に若・中年層を巻き込む仕掛けが必要であることが明らかとなった。

さらに、パス解析の結果から、自主防災組織は、「被災時の助け合い意欲・備え」といった地域の共助を高めてくれる存在であるといえる一方で、活動参加者・地域住民全体の自助向上のためには新たな仕掛けが必要であることが明らかとなった。

防災に関するアンケート調査のお願い

日頃は、高知大学の教育と研究にご協力を賜り、誠にありがとうございます。近い将来、南海地震がおこると予想されていますが、このたび、是友奥名地区の自主防災活動を活性化させることを目的に、皆様の「防災」に関する意識についてアンケート調査を行なうことにいたしました。お忙しいとは存じますが、何とぞご協力のほど、よろしくお願い申し上げます。

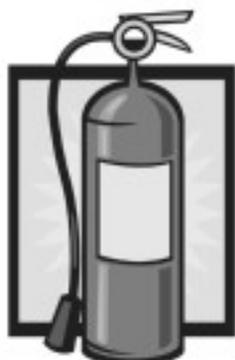
なお、この調査は研究代表者：玉里恵美子（共同研究者：霜田博史、大槻知史）が取り組んでいる「自主防災組織活性化による福祉コミュニティ再生の課題と展望」の一環で行うものであり、データはすべてコンピューターで処理しますので、個人の名前が公表されたり、プライバシーに関わったりして、ご迷惑をおかけすることは一切ありません。

<ご記入に際してのお願い>

- ・ご記入は、鉛筆または黒・青のペン・ボールペンでお願いします。
- ・質問番号順にお答えください。質問の中には、一部の方にだけに質問するものもありますが、その場合は → 等の指示に沿ってお願いいたします。
- ・お答えは、あてはまる番号を○印で囲んでいただきます。
- ・質問文の末尾に（1つだけ○印）という場合には1つだけ、（いくつでも○印）という場合はあてはまるものにいくつでも○印をつけるなど、注意して○印をつけてください。
- ・ご記入が終わりましたら、もう一度、記入まちがいや記入もれがないかどうかお確かめください。

・ご回答いただきましたアンケート調査票は 3月15日（火）までに、同封の返信用封筒で郵送してください。返信用封筒にお名前やご住所を記入していただく必要ありません。

・この調査に関する意見、問い合わせがございましたら、下記までよろしくお願いいたします。



高知大学総合教育センター
准教授 玉里恵美子
〒780-8520
高知市曙町2丁目5番1号
電話（直通） 844-8869
メール：tamazato@kochi-u.ac.jp

■ 第5章 地域住民の防災意識について—アンケート調査結果の分析—

問4 南海地震が起きたあと、是友奥名地区の人たちは、協力して次のようなことができると思いますか。できると思うものに、いくつでも○印をつけて下さい。(いくつでも○印)

1. 生き埋めになった近所の人を、がれきの中から救助する
2. 近所から火災が出たとき、消火する
3. 近所で重症者が出たとき病院などへ車や戸板などで運ぶ
4. 近所の高齢者や介護が必要な人が避難するのを手伝う
5. 避難した人たちのために、炊き出しをする
6. 避難した人が自分たちで避難所を運営する
7. 何もできない

問5 あなたのお宅は、是友奥名町内会に入っていますか。(1つだけ○印)

1. 入っている
2. 入っていない
3. わからない

問6 あなたは、「是友奥名自主防災会」について知っていますか。(1つだけ○印)

1. 知っている
2. 知らない

問7 あなたは、「是友奥名自主防災会」は活発に活動していると思いますか。(1つだけ○印)

1. 活発に活動している
2. まあ活動している
3. あまり活動していない
4. よく知らない

問8 あなたは、「是友奥名自主防災会」の行事に参加したことがありますか。(1つだけ○印)

1. 機会あるたびにいつも参加している →問9へ
2. 以前参加したことがある →問9へ
3. 活動していることを知っているが、参加したことはない →下のSQへ
4. 活動しているかどうか知らないので、参加したことはない →問9へ

SQ 3番「活動していることを知っているが、参加したことはない」と答えた方は、その理由は何ですか。

--

■ 第5章 地域住民の防災意識について—アンケート調査結果の分析—

SQ2 2番「内容をみてから参加したい」と答えた方は、どのような内容であれば参加しますか。

SQ3 3番「参加しない」、4番「わからない」と答えた方は、その理由は何ですか。

みなさんにお聞きします。

問12 「是友奥名自主防災会」の人たちは、南海地震が起きたとき、どのくらい頼りになるとお思いますか。(1つだけ○印)

1. とても頼りになると思う
2. ある程度頼りになると思う
3. あまり頼りにならないと思う
4. ほとんど頼りにならないと思う
5. わからない

問13 あなたは、普段、隣近所の人とおつきあいをどの程度していますか。(1つだけ○印)

1. 困ったときには助け合える
2. お互いに訪問しあう
3. 立ち話くらいはする
4. あいさつだけはする
5. ほとんどつきあいがいい

■ 第5章 地域住民の防災意識についてーアンケート調査結果の分析ー

問19 住民同士が協力して地域防犯や防災対策を行うために、重要だと思う点や具体的なアイデア、要望などがあれば、ご自由にお書きください。

ご協力ありがとうございました。

第6章 高知県内における「防災と地域福祉」に関する先進事例

第1節 高知県の地域福祉政策における「自主防災組織」の位置づけ

まずは、高知県地域福祉政策課における、地域福祉推進に沿って自主防災組織がどのように位置づけられているのかをみておく。

高知県では、こどもから高齢者、障害者などすべての県民が、住み慣れた地域で安心して、ともに支え合いながら生き生きと暮らすことができる地域づくりを推進するとともに、これまでの福祉という枠や概念を超えて、地域の実情に即した、新しい福祉の形を地域で作りに上げていくことを目標に掲げ、「日本一の健康長寿県構想」の中で「高知県地域福祉支援計画」を発表している。

これまでも述べてきたように、高知県では①人口減少・少子高齢化が進行しており、②中山間地域の過疎化・高齢化が著しく、③地域の支え合いの力が弱まっている。

「高知県地域福祉支援計画(案)」から、自主防災の組織作りと活動の促進および災害時要援護者の支援の仕組みづくりについて、県の掲げる現状と課題、取り組みの方向、具体的な施策についてみてみよう。

1. 自主防災の組織作りと活動の促進

(1) 現状と課題

人口減少と少子・高齢化が進む中で、地域での助け合いなど、相互扶助の力が弱まっている。平成21年度の県民世論調査でも、「地域の支え合いの力が弱まっていると感じている」が55.8%となっている。

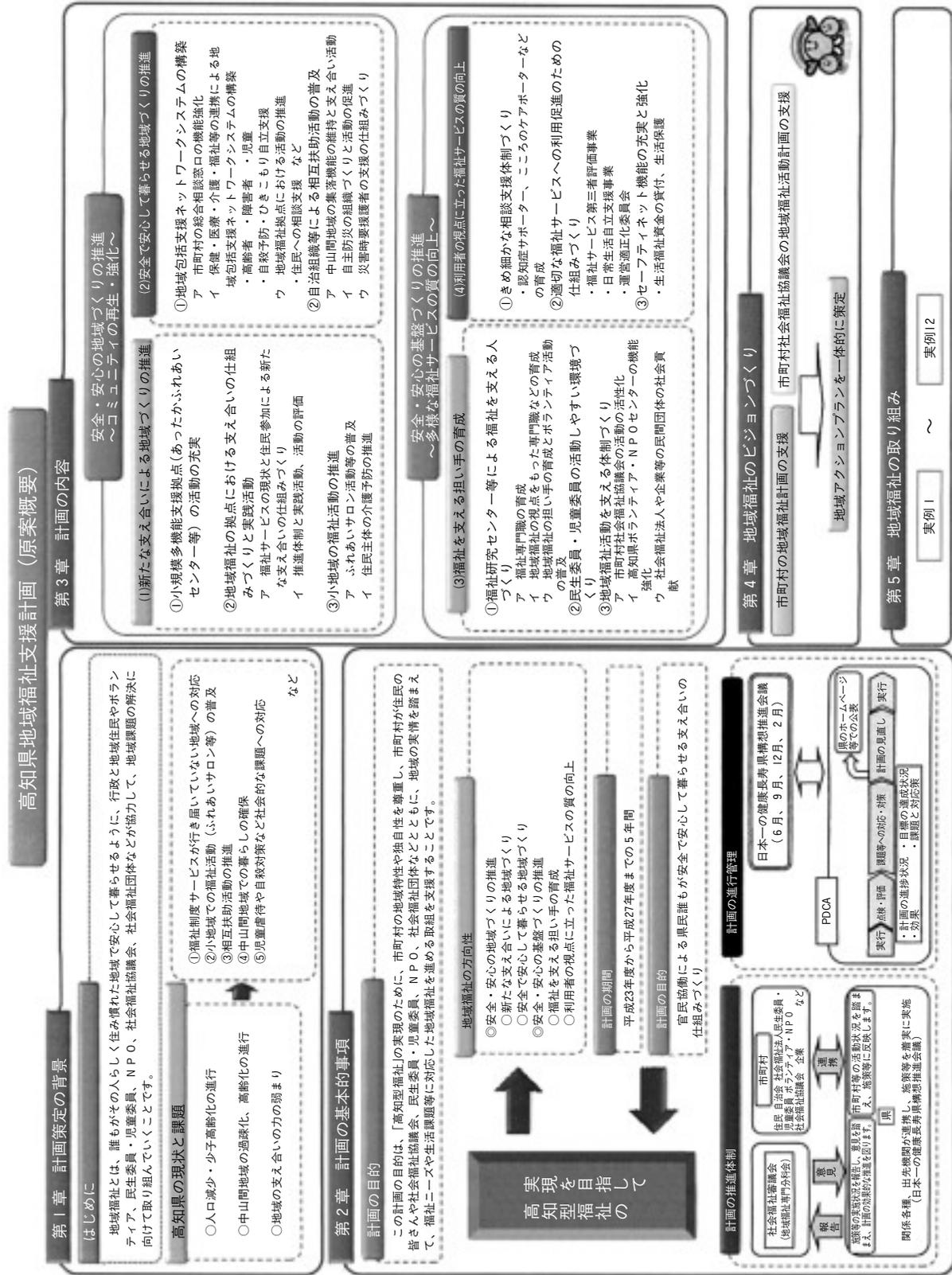
一方、南海地震への備えや局地的な自然災害などに対応していくためには、各地域で自治組織や学区などを基盤とした自主防災の組織づくりによる、共助の活動を推進していく必要がある。県内の自主防災組織数は、平成22年4月1日現在、1,922組織で、県全体の組織率は64.6%となっている。市町村別に見ると、10市町村が組織率100%を達成しているものの、4市町村では組織率が50%以下となっている。

高知市を除いた市町村での自主防災組織の組織率は78.6%（沿岸部では92.3%）と高く、県内で最大の世帯数を抱える高知市の組織率向上が課題となっている。

中山間地域においては、地震に対する危機意識が低い（ただし、風水害に対する意識は高い）ことや、小規模な集落が多数散在しているため、地域でのリーダーがいないことや、絶対的な人材の不足などにより組織化が進んでない状況である。

また、市街地においては、地域共同体意識が希薄となっている（空洞化）などの理由で組織化が困難な地域が存在する。

一方、自主防災組織はあるものの、地域の防災に活かされていない組織も見受けられ、自主防災組織の防災訓練の内容などでも、地域の自主性や防災意識の高い組織と低い組織との差が顕著に認められる。さらに、年々、防災に対する住民の要望が多種多様化しており、市町村職員への負担が多くなっている。



(出典) 高知県地域福祉政策課「地域福祉支援計画(案)」

(2) 取り組みの方向

① 自主防災組織の育成・整備を進める。

- ・地震発生時の対応を想定し、防災訓練の意義を認識した、より実践的な自主防災組織活動への理解を浸透させるための啓発活動の推進を図る。
- ・自主防災組織率の向上や防災活動の活性化に向けて、近隣の既存自主防災組織と連携した取り組みを促進する。
- ・自主防災組織と地域に根ざした関係機関（学校、社会福祉協議会など）との連携の強化により、幅広い防災活動の実践を目指す。

② 南海地震対策をはじめとする様々な防災対策を効率的、効果的に進めるための検討を行う。

(3) 具体的施策

① 実践的な自主防災組織活動への理解を浸透させるため、地域の要請により職員が地域に出向き説明を行う出前講座を開催する。

② 市町村や関係機関が開催する防災講演会、防災イベントなどの啓発活動について、職員による支援を行う。

③ 中山間地域の集落散在地域において、既存の自主防災組織を中核としたネットワーク化を図り、未結成地区の孤立対策につなげる取り組みについて、職員による支援を行う。

④ 自主防災組織における訓練内容などについて「南海地震対策などに関する市町村課題検討会 自主防災組織活動活性化ワーキンググループ」で検討する。

⑤ 民生委員児童委員協議会が推進する「災害時にひとりも見逃さない運動」と連携し、要援護者対策の推進を図る。

⑥ 自主防災組織の活動に対して、市町村を通じて財政的支援を行う。

⑦ 毎年8月30日から9月5日までの「南海地震対策推進週間」に県内一斉に開催される「地域のみんなで自主防災訓練」への参加の呼び掛けを行うとともに、市町村が実施する倒壊家屋からの救出訓練へ財政的支援を行う。

- ・平成27年度までに自主防災組織率100%をめざす。

2. 災害時要援護者の支援の仕組みづくり

(A) 市町村における要援護者の把握と避難支援プランの策定

(1) 現状及び課題

近年、多発する自然災害で亡くなられた方や行方不明の方の多くが高齢者となっていることや南海地震などに対応するため、災害時の要援護者（高齢者、障害者、乳幼児、妊婦など）への対策が、喫緊の課題となっている。なかでも、災害時の要援護者一人ひとりに対して、災害時に誰が支援してどこの避難所に避難させるかなどを定める「個別避難支援プラン」を策定することが重要である。高知県では、平成22年度を目処に全市町村において、要援護者の範囲や対象者、個別避難支援プランの作成方法などを定める全体計画を策定することで、災害時要援護者対策を進めている。個別避難支援プランを策定するにあたっては、要援護者の中でも被災リスクの高い、人工呼吸器、酸素供給装置などを使用している在宅の要医療者や難病患者などについて、保健所、消防署、病院など関係する機関と連携した取り組みを進めることが重要となっている。現在、人工呼吸器を使用している在宅要医療者については、個別避難支援プランを作成し支援体制が整備されている。

全体計画については、ほとんどの市町村において策定され、現在、災害時要援護者の台帳整備

第6章 高知県内における「防災と地域福祉」に関する先進事例

や被災リスクの高い、人工透析患者などの在宅要医療者や要介護者などへの個別避難支援プランの策定を行っているところだが、個人情報収集し、台帳整備するための仕組みづくりができていないことが要因となり、策定作業が進まない市町村も少なくない状況となっている。また、実際の支援体制を構築するための、市町村と地域関係者、事業者などで組織する災害時要援護者支援連絡会議の設置や、関係者で支援体制を話し合う場ができていない市町村も多く、先進事例から対応方法を検討するなど、災害時に機能する個別避難支援プランを策定する取り組みが必要である。

災害時要援護者が発災時に避難する福祉避難所の指定は現在3市町4ヶ所と低調となっていることから、災害時において福祉避難所の積極的な設置・活用が可能となるように、「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」の作成を行い市町村に配布を行った。また、現在、福祉避難所として利用可能な社会福祉施設などの調査を行っており、市町村の福祉避難所の指定が円滑に進むよう、情報提供を行うこととしている。

(2) 取り組みの方向

- ① 個別の避難支援プランの策定にあたっては、緊急度など優先順位を考慮したうえで、市町村の防災関係部署と福祉・保健関係部署や社会福祉協議会などが連携し策定するとともに、また、民生委員児童委員などの協力も得て災害時要援護者の把握と個人情報の収集を行い、台帳整備を進める。
- ② 市町村における災害時要援護者支援連絡会議の立ち上げを促進し、災害時要援護者支援体制の構築を進める。
- ③ 福祉避難所の指定が進むように情報提供を行う。

(3) 具体的施策

- ① 担当者会やブロック別勉強会を通じて、市町村における災害時要援護者台帳の整備と個別の避難支援プラン策定について、職員による支援を行う。
- ② 災害時要援護者支援連絡会議の立ち上げのため、情報共有の方法や支援の仕組みづくりについて先進事例を紹介するなど情報提供を行う。
- ③ 福祉避難所の指定を推進するため、「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」を作成し、市町村担当者会などで、その必要性や具体的な設置・運営方法などの周知を行う。
- ④ 市町村において指定・協定を進めるため、イントラネットを活用し、福祉避難所として利用可能な社会福祉施設などの情報提供を行う。

(B) 要援護者に対する日常の見守り活動

(1) 現状及び課題

各市町村では、災害時要援護者を台帳として整理し、災害時に備え、地域の自主防災組織などと連携し個別避難支援プランの策定を進めているところである。この個別避難支援プランは、災害時に要援護者を安全に避難誘導していくための計画であり、具体的な避難支援体制を作っていく段階では、近隣の住民も含めた支援体制づくりが必要となっている。

過去の災害においても、家屋の下敷きになるなどの被害に遭いながら、救出されたほとんどの方が、家族や近隣の住民によって救出されていることなど、日頃からの見守りや顔の見えるお付き合いが、命を救う力につながっていることを学ぶことができる。しかし、最近では自治会に加入しない若者や家庭があると同時に、ひきこもりがちな高齢者など、住民同士のつきあいが希薄になってきていることなどから、自主防災組織や自治会活動にも支障が出てきている。

いざという時に力となる支援体制を構築していくためには、自主防災活動などを通して日頃か

第1節 高知県の地域福祉政策における「自主防災組織」の位置づけ

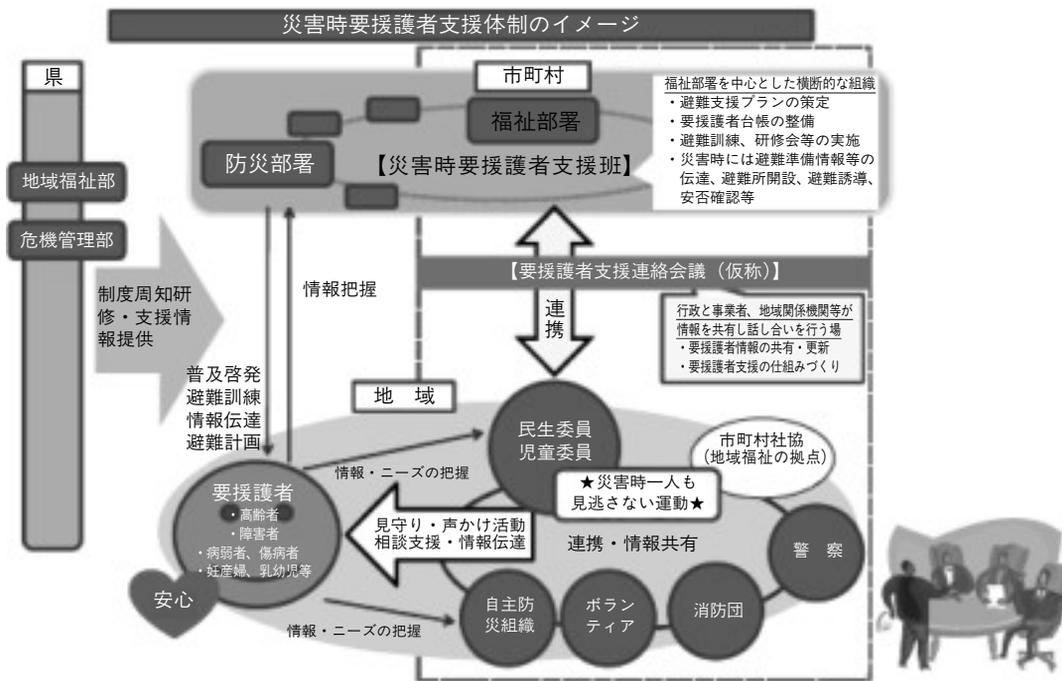
ら近所付き合いをしておくとともに、要援護者の支援者などによる見守り活動を行うことにより、いざという時の円滑な支援につなげていくことが必要である。

(2) 取り組みの方向

災害時要援護者支援連絡会議などの関係機関の話し合いの場づくりと、話し合いの場を通じて要援護者を日頃から見守る活動を進める。

(3) 具体的施策

災害時要援護者支援連絡会議などの場づくりと個別避難支援プランの策定などの先進的な取り組みについての情報提供など、職員による支援を行う。



(出典)「高知県地域福祉支援計画 (原案)」

第2節 佐川町社会福祉協議会での取り組み

次に、高知県下で地域福祉と防災活動の連携が、先進的に取り組まれている事例を紹介する。

高知県佐川町は、高知県の中西部に位置し、四国山地の支脈に囲まれた盆地の町である。「植物学の父」と呼ばれた世界的植物学者 牧野富太郎をはじめ、「セルボーンの博物誌」の翻訳に生涯を捧げた英文学者・西谷退三、「移民の父」と呼ばれたブラジル移民の祖・水野龍、日本の探偵小説の草分けであり江戸川乱歩に影響を与えたといわれる森下雨村ら幾多の著名な文教人を輩出したことから「文教のまち」とも呼ばれている。

佐川町は高知県では内陸にあり、過去に大きな地震被害がなかったため、住民の防災意識は低かった。それが、自主防災組織率は必ずしも高くはないものの、高知県下でも先進的な「防災のまち」と認識されるようになっていった契機は、佐川町社会福祉協議会が中心になって「地域福祉活動計画」を策定したことにある。



1. 佐川町地域福祉活動計画策定

佐川町では、平成17年度に高知県社会福祉協議会の「平成17年度市町村社会福祉協議会サポート事業」の補助金を受け、地域福祉活動計画の策定に向かって動き始めた。住民が主体的に参画できるよう、じっくりと対話を重視した形で取り組むために、3年を想定し平成17年～18年度を準備期間の年とした。平成17年度は各種講演会を行うと共に、佐川町を5地区に分け、「みんなで福祉のまちづくり座談会」を行った、平成18年に地域諸団体と交流を行い、防災訓練の実施なども行っている。平成19年からは計画策定に向けて、策定委員会および作業部会を重ね、平成20年7月に「第1次佐川町地域福祉計画・第1次佐川町地域福祉活動計画」を策定した。基本構想は、「㊟さえあい ㊟んじるぬくもり ㊟がまちさかわ」で、「さかわ」を語呂合わせすることによって、佐川町民に親しみをもってもらおう工夫もなされている。本計画の体系は、次の通りである。

佐川町地域福祉計画・佐川町地域福祉活動計画 体系図



地域での活動募集！！

この計画を参考に、「うちの地域でこんなことします！」「うちの〇〇で活動の検討をしたい！」を募集します。
 社協広報等でお知らせや報告などをさせていただきます。
 ～詳しくは 佐川町社会福祉協議会(22-1510)までご連絡ください。～



(出典) 佐川町・佐川町社会福祉協議会（平成20年7月1日）「第1次佐川町地域福祉計画・第1次佐川町地域福祉活動計画」

第6章 高知県内における「防災と地域福祉」に関する先進事例

本計画の重点目標は、①生涯笑顔で暮らせるまち、②みんなで作る自然豊かな安心安全のまち、③みんなが主役地域おこしで元気なまち、である。それぞれに活動目標があり②の中に「災害に強いまち」が掲げられている。ここでは、「南海地震に備える」ことや「地域ごとに防災に取り組もう」ということが示された。

3カ年かけて策定した「計画」を“絵に描いた餅”にしないために、地域の一人ひとり、様々な団体、関係機関がこの地域では何が必要か話し合い、地域の合意と関係機関の協力のもと、スクラムを組んで活動をすすめていくことが必要である。そこで、「佐川地区部会」、「斗賀野地区部会」、「尾川地区部会」、「黒岩地区部会」、「加茂地区部会」の5地区では、具体的な課題について「みんなで福祉のまちづくり委員会」を開催し、計画の検討・実施を行うことになった。その中で、関心のあるテーマとして「防災」が浮かび上がってきたのである。

2. 佐川町の自主防災組織

自主防災組織の担当事務局は、佐川町役場総務課危機管理対策室である。佐川町の自主防災組織は平成22年3月31日現在57組織あり、組織率は63.4%である。新たに8組織が設立を希望しており、組織率は年々上昇している。

設立の際のサポートは役場の担当室が行うが、佐川町では自主防災についての「勉強会」を社会福祉協議会が中心に支援してきた。地域福祉活動計画の実施に連動して、「みんなで福祉のまちづくり委員会◇◇地区部会」が部落会（町内会）とともに「自主防災学習会」を開催したのである。この学習会には、高知県危機管理部地震・防災課の職員の派遣要請を行い、高知県で取り組んでいる防災の最前線の情報を得ようと努力してきた。

このような学習会は、佐川町の5地区全体で行われるようになったが、特に先進的に取り組み始めた中本町地区自主防災会（佐川地区）などの事例を、住民自身に紹介してもらうことにより、他の地区でも自主防災会を作っていこうという気運が高まってきたという。縁もゆかりもない地域の先進事例だけでは啓発にならなかったものが、同じ佐川町内で良い事例があることにより、良いモデルができあがり、町民の防災意識が高まり自主防災組織ができあがっていった。

佐川町役場総務課危機管理対策室では、洪水ハザードマップを作成し、各家に配布するなどの取り組みを行ってきたが、住民の防災意識を向上させるためには、住民自身が防災について学習し、話し合い、行動していく「きっかけ」が必要だったのである。地区の中で、支える、支え合うという意識を高めるためにも、まずは学習会などへ「誘い合う」ことが大事なのである。

社会福祉協議会による地域福祉実践である「人と人とをむすぶ」近道として、「防災」がキーワードになったのである。

**佐川地区
自主防災学習会**

日時：9月10日(水)19時～21時
場所：健康福祉センターかわせみ

対象：佐川地区の部落長及び関心のある方
※資料等準備の都合がありますので事前にお申込みをお願いします。



内容：①講演「災害が来る前に…今、何ができるか？」
※動画や写真などを使用した、とてもわかりやすい講演です。
・高知県 危機管理部地震・防災課地域防災支援担当 森本剛正 氏

②自主防災組織事例発表 ※実際の取り組みのお話です。
・中本町地区自主防災組織
・岡崎自主防災組織

③自主防災組織申請の手続き方法説明・質疑応答
・町担当課より自主防災申請手続きの説明
自主防災組織を申請するまでの手続きについてわかりやすく説明を頂きます。



自主防災組織とは、
大規模災害時等に行政の救援を望めないことを想定した、災害時初動の消火や、住民の避難や安否確認及び人命救助等の防災・減災を目的とする組織です。
日常的には、住民同士で防災マップなどを利用して災害時要援護者や避難経路の確認、安否確認訓練、救命救急講習、救出し訓練などを行っています。

主催 みんなで福祉のまちづくり佐川地区部会
佐川地区部落長会
共催 佐川町
お問い合わせ・お申込み
佐川町社会福祉協議会 22-1510

(資料) 佐川町社会福祉協議会提供

3. 中本町自主防災会の取り組み

中本町は佐川地区にあり、役場や社会福祉協議会から最も近い地区の一つである。地元出身の人が多く暮らし、商業を営む者も多い。全体で120世帯あり、その中で88世帯が町内会(以下、部落会)に属しており、同時に中本町自主防災会にも属している。

平成16年4月の部落長会で「近年、地区のまとまりがなくなってきた」ことが話し合われ、それが契機となって、人が集まるために何か勉強会をしようということになった。地区では高齢者が多く、安心して暮らし続けるためには、まず「防災」が大切だということになった。また、地区総会は年に1回しかなく、部落会の担当者は毎年変わるなど、それまで慣習についても、防災時には「役に立たない」のではないかということになった。そして、まず、自主防災組織の組織づくりを行うことになった。この地区では7つの班があり、各班から2名の防災委員を選出した。防災委員は地区内でも比較的若い人(50歳代ぐらい)にお願いし、これまで1回も交代していない。毎年変わるような委員では、緊急時の担当はできないということである。また、連絡網も作り、地区内の連絡がスムーズにいくように連絡訓練も行っている。

中本町自主防災会の会長は、建設デザイン関係の仕事で退職した方であり、防災委員が中心になって、詳細な防災マップを作っている。防災倉庫は小学校の敷地においており、災害時には避難所になっている小学校で、すぐに物資を使用できるように工夫している。これまでに、警察や消防を呼んでの勉強会、炊き出し訓練、笛の配布、消火器の設置なども行った。自主防災会の経費は部落費から出して、運営費としている。

また、防災訓練は「楽しく」行わなければならないということで、防災倉庫の防災コンロが使用できるかどうかを確認するために鍋の会(飲み会)を開いたり、花見をしたり、さまざまなイベントも行っている。

佐川町内では先駆的な自主防災会である中本町自主防災会では、地域住民の防災意識が年月とともに低下しているのではないかと心配しており、常に地域住民が参加できる「何か」をしないといけないと、防災委員は常に考えている。「日常生活が自主防災」という考え方で、毎日、町内やスーパーマーケットなどでも防災委員が中心になって挨拶をこころがけ、顔のみえる地域づくりを行っている。

4. 「防災と地域福祉」の方向性、課題

自主防災組織の立ち上げは役場の担当であるが、その後の活動を地域福祉とつなぐことで、佐川町では地域福祉の「核」となる自主防災組織に育ってきた。

佐川町社会福祉協議会では、災害時要援護者登録制度を整備し始めた。地震や台風などの災害時や緊急時に手助けが必要な人のために、まずは、在宅で生活をしており自分で避難ができず、家族等の支援が得られない人のうち、①65歳以上の一人暮らしの高齢者、②介護保険制度における要介護・要支援認定者の中から希望者に登録をすすめている。登録の手続きは、民生委員児童委員、ケアマネージャーらが登録の案内に訪問し、「災害時要援護者登録申請書兼台帳」を渡す。必要事項を記入後回収するが、申請書は登録内容を関係者に公開する同意書も兼ねている。登録すると、災害の発生が予想されるときには、危険が迫っていることや早目の避難行動(自主避難)、避難場所への案内・連絡、地域の協力者などを通じての支援を受けることができる。申請書には氏名、年齢(生年月日)などの基本情報から、介護認定の有無、利用サービス、緊急時の連絡先、避難勧告の伝達者・避難時の協力者、かかりつけの医療機関等、既往症(持病)、避難場所、自宅

■ 第6章 高知県内における「防災と地域福祉」に関する先進事例

内部の配置図・寝室の位置などの記入欄がある。台帳は佐川町にて一元管理され、災害時には佐川町社会福祉協議会、警察署、消防署をはじめ、関係する自主防災組織、民生委員児童委員、消防団にも情報が提供される。平成23年度以降は、高齢者世帯や障害者世帯にも順次登録をすすめていく計画である。

また、佐川町社会福祉協議会では「救急キット」という筒状のケースを独居および高齢者の希望者840名に配布している。これは、一人暮らしの人や家族がいないときに急病などで倒れてしまった場合、救急隊員がいち早く持病や災害時要援護者登録申請書兼台帳をみることができるように工夫をしたものである。佐川町では、この「救急キット」を冷蔵庫の中に保管することに統一しており、保管している冷蔵庫の外側にシールを貼って、救急キットがあることを表示してもらっている。「救急キット」の中には、健康保険証、薬剤情報提供書、お薬手帳、診察券などの写しを入れることもできる。平成23年には障害者にも希望を募ることにしている。

以上のように、佐川町では社会福祉協議会が先導役となり、地域福祉活動計画を推進していく中で、自主防災会の組織化をはかり、災害時要援護者には台帳登録を促し、救急キットを配布するなど、「防災」をめぐる地域と個人への支援を行っていることがわかった。



さいがい じょうえんごしやとうろくせいど あんない
災害時要援護者登録制度のご案内



じしん たいふう さいがい じ きんきゅう じ おお
地震や台風などの災害時や緊急時に、多くの
こうらいしや からだ ふじゆう かたがた ぎせい
高齢者や体の不自由な方々が犠牲になられています。
さかわちよう さいがい お とき なん てだす ひつ
佐川町では、災害が起きた時に何らかの手助けが必
よう かたがた
要な方々

たとえば じりき ひなん こんなん かた
自力での避難が困難な方
かぞく しえん え かねん かた
家族の支援が得られない方 などを

さいがい じょうえんごしや とうろく さいがい
「災害時要援護者」として登録してもらい災害が
お 家え お お さい ぎょうせい
起こる前に、あるいは起こった際に行行政をはじめと
さまざま しえんしや きょうりよく え とうろく かたがた
した様々な支援者の協力を得て、登録された方々の
ひなん てだす たいせい
避難の手助けをする体制をつくることになりました
ので、ご案内します。

第6章 高知県内における「防災と地域福祉」に関する先進事例

1 どんな人が『災害時要援護者』なの？

在宅で生活しており自分で避難が出来ず、家族等の支援が得られない方のうちで、次の条件を備えた方を対象とします。

- 65歳以上の一人暮らしの高齢者
- 介護保険制度における要介護・要支援認定者

※登録は希望制です

※平成23年度以降は、高齢者世帯、障害者世帯について順次登録を進めていく計画です。

2 登録の手続きはどのようにするの？

- ・民生児童委員や担当の介護支援専門員（ケアマネージャー）が登録のご案内に訪問させていただきます。別紙の『災害時要援護者登録申請書兼台帳』に必要事項をご記入のうえお返してください。
- ・なお、申請書は『災害時要援護者』として登録された内容を関係者に公開する同意書も兼ねております。

■登録の注意事項

避難時の協力者の選定はご本人にさせていただきます。（わからない場合は未記入でも結構です）

3 登録すると、どんな支援が受けられるの？

災害の発生が予想される時には、危険が迫っているという連絡や、早めの避難行動（自主避難）、避難場所への案内・連絡など、地域の協力者などを通じて支援が受けられます。

4 台帳の管理

情報は佐川町において一元管理し、社会福祉協議会・警察署・消防署、関係する自主防災組織・民生児童委員・消防団に情報を提供します。

■登録者の方に心がけていただきたいこと

災害になれば、協力者自身も被災者となり、支援体制が上手く機能しないことも充分考えられます。『自分の身は自分で守る』という心がけをいつも持ちましょう。また、いざという時は地域住民同士の協力も必要です。日頃からご近所の方々との良い関係をつくるよう心がけましょう。

問い合わせ先 社会福祉法人 佐川町社会福祉協議会

あんしん・いきいき・高齢者支援事業事務局

（資料）佐川町社会福祉協議会提供



佐川町災害時要援護者登録申請書兼台帳

佐川町長様 情報記載日：平成 22 年 8 月 1 日

私は、佐川町災害時要援護者登録制度(裏面・下段)に登録する事を希望します。また、私が届け出た下記個人情報を町が自主防災組織、民生委員、消防団、社会福祉協議会、警察署、消防署に提出することを承諾します

申請者 佐川花子

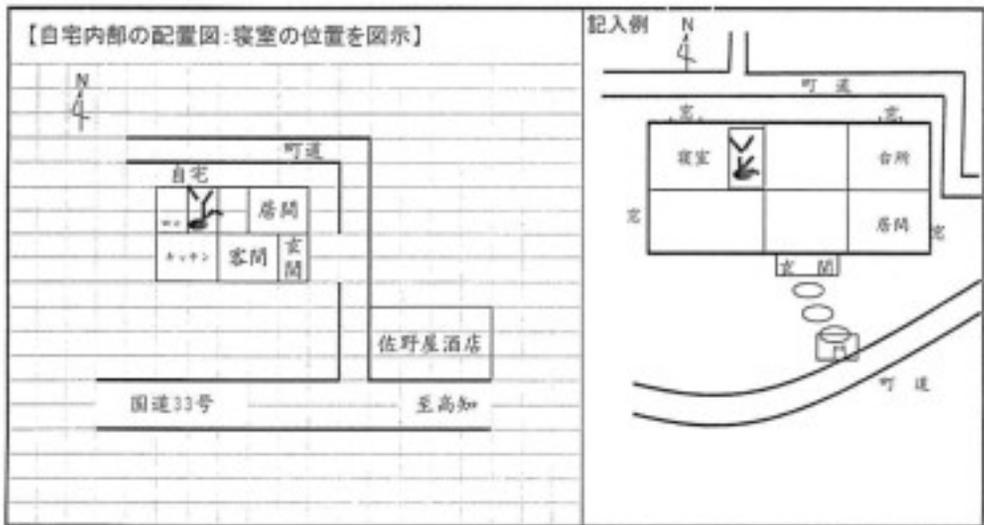
代筆者 佐川太郎

フリガナ	さ か わ は な こ		性別	男・ <input type="radio"/> 女・ <input checked="" type="radio"/>	生年月日	M ① S 14 年 1 月 1 日 (85 歳)	
氏名	佐川花子		対象区分	健康・介護	部落名	上郷	
住所	佐川町 甲○○○-×			担当 民生委員	高知 三郎		
電話番号	20-XXXX	FAX	0889-20-XXXX		携帯電話	030-1234-XXXX	
		緊急 通報	1. 有 <input type="radio"/> 2. 無 <input checked="" type="radio"/>		携帯 メール		
介護認 定の有 無	有・ <input checked="" type="radio"/>		身体障 害の状 況	例：寝たきりである 若干の歩行障害あり(腰の痛み)			
利用サービス	介護サービス利用の有無：有・ <input checked="" type="radio"/> (有のとき担当事業所 _____ 電 話 _____)						
世帯 構成 本人を 除く	① 氏名		続柄		備考		
	② 氏名		続柄		備考		
	③ 氏名		続柄		備考		
緊急時 の連絡先	フリガナ	サカワ タロウ		続柄	長男	自宅電話	0889-20-XXXX
	氏名	佐川太郎				携帯電話	030-1234-XXXX
	住所	高岡郡佐川町西XXXX				携帯メール	X.OO@nwb.ne.jp
	フリガナ	カガワ ツギコ		続柄	長女	自宅電話	087-XXXX-XXXX
氏名	香川次子		携帯電話			030-1234-XXXX	
住所	香川県高松市浜ノ町XXX		携帯メール			X.OO@nwb.ne.jp	
避難時の 協力者	① 主	氏名	四国三郎	続柄	甥	自宅電話	0889-20-XXXX
		地区名	上郷 (同意 <input checked="" type="radio"/> ・ 無)		携帯電話	030-5678-XXXX	
	②	氏名	全国一郎	続柄	近所	自宅電話	0889-20-XXXX
		地区名	上郷 (同意 <input checked="" type="radio"/> ・ 無)		携帯電話	030-XXXX-XXXX	

※避難時の協力者とは善意と地域の助け合いにより支援を行う者であり、支援できなかった場合や事故等に対する責任を負うものではありません

第6章 高知県内における「防災と地域福祉」に関する先進事例

利用している 自主活動等	① いきいき百歳体操(実施場所: ○○公民館) ② ふれあいサロン (実施場所: ○○ ③. その他(折り紙教室)		
かかりつけ 医療機関等①	病院名	○×○×病院 (内科)	
	担当医	○×○× 医師	電話番号 0689-22-××××
	治療中の 疾患等	胃炎	
かかりつけ 医療機関等②	病院名	○○整形外科病院	
	担当医	○×○× 院長	電話番号 068-822-××××
	治療中の 疾患等	椎間板ヘルニア	
既往症(持病)	椎間板ヘルニアによる腰痛		
避難時に必要とする 支援内容	起床時は腰が痛むので手伝ってほしい		
※避難場所	指定避難所:	緊急避難所:	※役場が定めて記入します



面接調査者名: 高知 三郎

※ 佐川町災害時要援護者登録制度とは;地震などの災害発生時に独居高齢者(65歳以上)や要介護者・障害者など一人で避難することが困難な方について、「災害時要援護者登録申請書兼台帳」に登録する制度

(資料) 佐川町社会福祉協議会提供

「救急キット」とは

一人暮らしや家族のいない時に急病で倒れてしまった場合など中に入れてある災害時要援護者登録申請書兼台帳を見ることで持病や緊急連絡先等を救急隊員にいち早く把握してもらえるようになっています。

また、佐川町では救急キットは冷蔵庫の中に保管することに統一しましたので、保管している冷蔵庫の外側にシールを貼って救急キットがある事を表示してください。



(資料) 佐川町社会福祉協議会提供

第3節 日高村社会福祉協議会での取り組み¹⁷

日高村は、高知県のほぼ中央部で、高知市より西に16kmのところのところに位置し、東西10km、南北9.2km、総面積44.88km²で、温暖な気候に恵まれている。また、大河川仁淀川の下流域に位置し、豪雨によって浸水などの被害があり、水害への不安がある。村の中央部をJR四国土讃線と国道33号線が東西に走り、沿線には宅地や農耕地が広がっている。

平成19年4月現在の人口は6,035人、世帯数2,455世帯、高齢化率30%となっており、近年高齢化、核家族化が進み、独居高齢者や高齢者世帯が増加している。

誰もが住み慣れた地域で安心していきいき暮らしていくためには、フォーマルサービスが必要であると同時に、インフォーマルなサービスや住民同士の助け合い、支え合いが必要になってくる。

しかしながら、家族機能の低下や地域のつながりの希薄化が叫ばれる昨今において、住民の潜在的ニーズを明らかにし、そのニーズの解決をはかるためには、社協が保健、福祉、医療の関係機関と連携しながら、住民主体の地域福祉活動に取り組まなければならない。

日高村社協においても、新しい「福祉コミュニティ」の形成を目指して、小地域ネットワーク活動による地域たすけあいシステムの構築に取り組みを始めた。



1. 活動の沿革と概要

日高村社協は、平成3年度に「ふれあいのまちづくり事業」の指定を受け、それを機に地域福祉推進活動計画を策定するとともに、小地域ネットワーク活動に取り組むことになった。

○ニーズの把握

まず、高齢者世帯、障がい者世帯のニーズを把握し、要支援者のリストアップをした。対象世帯の状況について、職員会議や民児協定例会等で検討し、ニーズの把握が不十分なものについては、福祉委員や老人クラブ、医師や病院等と連絡をとりながら、社協職員や保健師が訪問して調査を実施し、ニーズに応じて見守り型、日常的福祉サービス提供型、生活支援型等に分類し、それぞれ見守り活動や生活支援活動を行うことにした。

¹⁷ 初出：田中きよむ・玉里恵美子『高知発 地域福祉実践 研究報告書』2008年。

○ネットワーク会議と支援チームづくり

平成4年3月、村内5地区において第1回目のネットワーク会議を開催し、民生児童委員がチームリーダーとなり、福祉委員、愛の一声ボランティアなど協力員をチームの一員として、支援チームを立ち上げ、ネットワーク台帳を作成した。

○活動の問題点と対応策

ネットワーク活動の基礎はできたが、会議への参加者も少なく、最初から住民の理解と協力が得られたわけではなかった。

社協は、ネットワーク活動の意義や必要性について、機関紙「福祉ひだか」やパンフレットで意識啓発を行うとともに、何度も説明や研修を重ね、活動への理解と協力を求め、民児協は、事業計画の中にネットワーク活動を重点目標として掲げ、定例会で情報交換をし、ネットワーク会議への協力員の参加呼びかけや出欠確認をするなど活動に積極的に取り組んできた。また、協力員には、活動内容、会議等についてアンケート調査を実施し、活動しやすい体制を整えてきた。

その結果、ネットワーク会議への参加者も少しずつ増え、情報交換やネットの機能状況が確認できるようになっていったのである。

○災害時のネットワークへの取り組み

以前から水害の多かった日高村は、平成10年9月の高知豪雨災害をきっかけに、消防団員、地域安全推進委員の小地域ネットワーク活動への参加が始まった。

そして、消防署の協力も得られるようになり、ネットワーク会議では協力員の要望を取り入れた「応急手当の仕方」や「救急車が来るまで」等の研修を実施することができるようになった。

平成15年7月、福祉委員研修会の講演で、阪神大震災のビデオと体験を基にした、「人と人とのつながりの重要性」を聞いた参加者の「忘れかけていた災害を思い出した」「日頃から災害のことを考えていかなければ…」等の声をネットワークにつなげていった。

○ワークの災害設定（当時の資料より）

日時：平成15年〇月×日
震源地：室戸岬南南東120km
規模：マグニチュード8.4 震度：7
気候：22℃

村内の主要道路が寸断。仁淀川にかかる橋が崩落し村外との交通も麻痺。停電し、一般回線は不通。携帯電話もパニック状態でかからない。貯水タンクが地震により損傷。漏水し水道使用が不能。

○**ワーク** 災害が発生したらどうなる？

- ①自分の家・家族は？
- ②近所のネットワーク対象者は？
 - ・本人は？
 - ・家や家の周りは？
 - ・避難場所・経路？

○ワークショップとマップ作り

平成15年度第1回のネットワーク会議では、グループワークに初めてワークショップ形式を取り入れ、実際に阪神大震災規模の地震が起きたことを想定して、発生したときの自分の家・家族

■ 第6章 高知県内における「防災と地域福祉」に関する先進事例

の状況や近所のネットワーク対象者について話し合いをした。

それまでは、ネットワーク台帳に記載されている名簿を基に個別状況の確認ができていたのに、災害をテーマに考えてみると、対象者の家や周辺のことは「名簿だけではわかりにくい」「地図があれば家の近くの道路や建物もわかりやすいのではないか」との意見がでた。

第2回の会議では、グループごとに住宅地図を活用して、ネットワーク対象者と協力員の家、さらに危険箇所や避難場所・経路なども落とし込むネットワークマップ作りを行った。マップを広げての情報交換では、「協力員はいるが、対象者の家から離れているので近くの協力員や緊急通報装置が必要だ」などの新たな課題も発見されるようになったのである。



【ネットワークマップづくり】

○ネットワーク会議と地域福祉活動計画

ネットワーク会議は、年2回、村内5地区の集会所等で夜間7時から9時まで開催している。

15年度のマップ作りが基礎となり、16年度以降、会議前半では、毎回マップを広げ、個別状況の確認を行い、状況の変化を書き込み更新している。また、要支援者の状況が変化していた場合は、どう対応するのか、お互いの役割を決めたり、関係機関と連携をはかったりして対応している。

会議後半では、毎回テーマを決めてグループでワークショップをしているが、防災や地域づくりについて話し合いを深めていくうちに、福祉団体の役員などネットワークの参加メンバーも増えてきた。ワークショップに参加した一人暮らし高齢者の「テレビをみて笑っても本当の笑いじゃない。人と話してこそ本当の笑顔になれる。」と言った言葉が印象深く、後の地域福祉活動計画の中にも活かされている。

※年度ごとのネットワーク会議のテーマは次のとおりである。

〈平成16年度〉

第1回…「防災について」

第2回…地域の良いところ探し

〈平成17年度〉

第1回…「10年後こうだったらいいな」

第2回…「地区ごとのテーマ設定と問題点」

〈平成18年度〉

第1回…地区ごとのテーマをもとに「〇〇のための場づくり」

第2回…地域福祉活動計画「具体的実施計画」

〈平成19年度〉

第1回…「新潟県中越沖地震の救援活動について」

地域福祉活動計画「具体的実施計画推進状況」

地域福祉活動計画を策定することが目的で、住民座談会を開催してきたわけではないが、ネットワーク会議のなかで自然にさまざまな地域の課題が出され、参加者から「意見の出し合いで終わって、実行しないのか？」との声生まれ、住民が主体的にまとめた結果が、地域福祉活動計画につながったのである。

2. 住民の参加状況

現在、30代から80代まで約500人の協力員が日々活動しているが、ネットワーク会議への参加者は、災害時の取り組みを始めるようになってから増加し、1会場40人から50人が参加している。

3. 住民のニーズと主体性

ネットワーク会議に参加し、お互いが活動の内容や困っている事などを出し合って、情報交換することで協力員の役割が見えてくる。「ネットワーク会議に参加して良かった。楽しかった。また来たい。」という思いが、活動への意欲につながり、ネットワークの輪を広げている。

4. キーパーソン、活動拠点や活動エリア

民生児童委員20名がネットワークのキーパーソンとなり、それぞれの担当地区を活動エリアとして取り組んでいる。

民生児童委員は、新たに支援が必要と思われる世帯を訪問し、本人の知らない間にネットワークができてしまい、一人歩きをしないようにネットワークについての説明をし、本人の希望・了解のもとに支援を実施することができるように努めている。

本人が、「まだ、必要でない」とネットワークを拒否する場合は、それとなく「遠くから見守る」対応をし、必要になればすぐ支援ができるようにしている。

5. 社会福祉協議会と住民の関係

ネットワーク会議には、社協の役職員全員が毎回参加し、それぞれ担当民生児童委員ごとのグループに入って情報交換をしている。

それまで、机上ではわからなかったことが、地域に出向いていくことによって住民の顔や活動がよく見えるようになり、住民と社協が一体となって活動に取り組むことができ、お互いの信頼関係も生まれ、日常的なかわりが持てるようになってきた。

ネットワーク活動が、日常的な福祉ニーズの把握、解決につながるように連携をとっている。

6. 他団体・他機関との連携

ネットワーク活動に取り組んでいく中で、さまざまな団体や機関がネットワーク会議に参加してくれるようになり、日頃の連携につながっていった。

※ネットワーク会議参加者

民生児童委員、福祉委員、愛の一声・ネットワークボランティア、消防団、自治会長緊急通報装置協力員、地域安全推進委員、居宅介護支援事業所、一人暮らし高齢者会、介護者の会、子ども会、老人クラブ、障害者会、青少年育成会議、日赤奉仕団
役場（村長、健康福祉課、地域包括支援センター、福祉館、総務課防災担当）

■ 第6章 高知県内における「防災と地域福祉」に関する先進事例

アドバイザー（県社協、中央西福祉保健所、高知女子大、県地域支援企画員）

7. 住民の主体性の形成要因

ネットワーク会議で出された住民の意見を取り入れ、活動につなげている。「こんな話を聞きたい。」という意見があれば、全体でのテーマに取り上げる。

グループワークにマップ作りやワークショップの手法を取り入れることで、聞くだけでなく、一度は必ず発言の機会があり、いろいろな人の話が聴ける、全員参加型の会議にしている。

年2回のネットワーク会議の間には、福祉委員・緊急通報装置協力員研修会、ボランティア講座などを開催し、活動の活性化を図っている。

毎月発行している「福祉ひだか」に地域福祉活動を写真で紹介するコーナーを設けて、住民への意識啓発を行っている。

8. 活動を振り返っての評価

災害をテーマに取り組んできたことで、それまでと違う視点での情報交換ができ、人ごとではない自分達の問題として捉えることができるようになった。ネットワーク会議が住民の学習の場となり、地域福祉教育を推進することができた。

会議の中で取り入れたワークショップは、参加者一人ひとりの思いやニーズが伝わり、住民の主体的な活動につながった。参加者全員で名簿からマップ作りをしたことで情報の共有化がはかれ、個別の世帯の状況や課題だけでなく、地域の課題へも意識が向けられるようになった。

ネットワーク活動の積み重ねから住民が主体的にかかわった地域福祉活動計画を平成19年3月に策定することができた。計画の実行についてもネットワーク会議を基点に、地域住民、各種団体・関係機関等に呼びかけ、小地域単位で活動に対するふり返りも行いながら実行しており、住民主体の活動が継続している。

また、個々の課題については、個人情報保護に努めながら、必要に応じてネットワーク会議とは別に、個別支援会議を開くなどして問題の解決に向けた取り組みをするようになった。

会議の前の打合せ会や反省会をすることで、限られた時間の会議を有意義なものにし、日頃の活動や次の会議につなげていくことができた。ネットワーク活動と社協の在宅介護支援センター・緊急通報装置設置事業等さまざまな事業やボランティア・福祉団体等の活動を結びつけて、地域福祉活動をすすめることができた。



【ネットワーク会議】



【ワークショップ】

現在、日高村では、災害時要援護者支援体制づくりについて、行政、社協、消防等各関係機関が検討を重ねており、今後の小地域ネットワーク活動につなげていきたいと考えている。

第4節 津野町社会福祉協議会での取り組み¹⁸

津野町は平成17年2月1日に合併して生まれた。人口7千人、林野面積90%、高齢化率36.2%の高齢化の進んだ中山間地域である。津野町では、津波の危険はないものの、土砂災害や道路の寸断による集落の孤立等中山間地域ならではの課題が多くある。

津野町社会福祉協議会では、高齢者のみ世帯等を地域で見守り、助け合うしくみを住民の方々と共に協議し培ってきたが、近年は、これまでの活動に加えて関係機関と連動した防災、防犯まで視野に入れた活動を構築し始めている。



¹⁸ 初出：田中きよむ・玉里恵美子『高知発 地域福祉実践 研究報告書』2008年。

第6章 高知県内における「防災と地域福祉」に関する先進事例

1. 福祉パトロール

日頃の助け合いや非常時の支援に役立てるため、一人暮らし高齢者や高齢夫婦世帯等の実態調査（「福祉パトロール」と呼ぶ）を合併直後から（旧東津野村では、昭和63年から毎年年末に実施）実施している。対象者は、約380人。

福祉パトロールに協力していただく人は、民生委員、福祉委員、地区長、登録ボランティア、福祉団体役員、行政など160人余りで、地域と関係機関が一緒になって2名1組で訪問する。オリエンテーションの中で、調査のノウハウ、注意事項等しっかり説明する。

調査内容は、緊急時の連絡先やかかりつけ医、日頃頼りにしている人、生活の中での安否確認方法や約束事、自宅の見取り図（就寝場所）などで、調査の最初には「個人情報使用同意書」について説明し、同意書にサインをもらう。

2. 安心・安全見守り台帳とお守りカード

福祉パトロールによって調査をした内容は、「安心・安全見守り台帳」として、個人台帳を整備する。管理は社会福祉協議会が行い、同時に担当民生委員、町総務課（防災担当課）、地域包括支援センター、消防が共有する（本人同意の上）。

一方、高齢者自身のお宅には「お守りカード」を配置する。安心・安全見守り台帳に記載された内容のうち、必要な情報をカードにして、民生委員の手によって、配布、設置される。

「お守りカード」は、日常生活の見守りにも役立っている。訪問したら倒れていた、という緊急時にも、関係者への連絡や病院での確認等にも活躍している。最近では、入院する時は持って行く、という高齢者もいる。



3. 小地域ふくし座談会

ご近所同士の見守り、助け合い活動を意識し、お互いが膝を突き併せて情報を確認する……そんな場を大切にしたい、という思いで、地域での座談会は（旧葉山村当時から）15年の歴史を刻んでいる。近年は、「防災」というテーマもからめながら、概ね民生委員担当地区ごと（23会場）に夜7時から9時ごろまで、地区の集会所で開催している。民生児童委員はもちろん福祉委員、地区長、福祉団体役員、ボランティア、消防団員等各地区10人～30人くらいの参加がある。



座談会では、福祉委員活動についての説明、地域の課題共有、五目マップ（防災・助け合いマップ）作成、災害時要援護者の把握など行っている。

地域のことは、地域で、地域の人たちから学ぶのが一番。生きたニーズや地域の絆、困りごとなどが話し合われる。

また、「お守りカード」の存在を知ってもらい、「いざ」、「もしも」の時に活用してもらおうようにしている。

座談会では、“災害時の非常持ち出し袋”について説明を行うと、「町外にしか売っていないようなものでは、車にも乗れないので買いにもいけない。もっと身近にないものか」という意見が出され、町商工会と連携して、町内の商店6店舗に“防災コーナー”を防災週間の間、設置した。



4. 津野町安心・安全ネットワーク会議

「誰もが安心できるまち・安全で災害にも強いまちづくり」のために、防犯、防災、地域福祉など、各関係機関が幅広い分野で、連携・協働し、日常のたすけあいの地域づくりや安心・安全の取り組みを推進することを目的として、平成18年に発足した。

■ 第6章 高知県内における「防災と地域福祉」に関する先進事例

このネットワーク会議の構成メンバーは、民生児童委員協議会、消防団、消防組合、警察駐在所、日赤奉仕団、町行政、地域包括支援センターで、事務局（調整役）は社会福祉協議会となっている。

定例会議年5回その他、防災講座や防災訓練の調整、視察研修、家具転倒防止器具取り付け講習会の実施、町内商店への防災コーナーの設置などを行っている。定例会議では、小地域ふくし座談会で出された意見や五目マップの確認なども行う。住民の不安や提案が少しでも関係機関の中で共有され、お返しできるものになるよう努めている。

また、このネットワーク会議には、福祉保健所の参画もあり、災害時要援護者支援対策等にも専門的なアドバイスを受けている。



5. 活動を通して

東津野村と葉山村が合併して津野町となったが、合併の良さを生かすことによって、これらの活動が生まれてきた。高齢者の実態調査は、東津野村社協方式の住民参加型訪問調査、高齢者へのカード設置は、葉山村と東津野村の内容を調整し、社協職員ミーティングで議論しカードの名称や内容を決めた。更に、それを地域に認知してもらい見守り支援に参画してもらうために、葉山村社協が従来から実施してきた住民座談会（小地域ふくし座談会）を活用した。「福祉委員」も東津野村地域にはなかったが、合併後、精力的に取り組み、全町にこのしくみが置けたことも今回紹介した活動の潤滑油になったと思われる。合併前の両村社協のノウハウを尊重し合い、“変わるなら、変えるなら、今”と、合併を好機として捉えたのもよかったのかもしれない。

住民が在宅高齢者のお宅を直接訪問し、支える視点で聞き取りさせていただくことによって、住民自身の気付きと問題提起にもつながっている。また、住民自身の活動を形（お守りカード）にすることによって、身近な福祉活動になってきている。

更に、「安心・安全ネットワーク会議」という関係機関の調整と情報共有、新たな課題への対応を検討するネットワークが生まれた背景は、補助金や特定の強力な依頼があって始めたものでなく、担当する社協職員と関係者との日頃のつながりがあり、立ち話で問題点が出し合っていたこと、「とりあえず、集まってみて」というスタートラインが身軽であった。実際に集まった関係機関のネットワーク会議は、地域住民を支えたい、守りたいという思いの強い人々の集合体でした。組織図に描ききれない厚みが社協活動には欠かせない、と感じている。

第7章 その他の取り組み（補論）

第1節 大分県の防災対策

大分県は中山間地域を多く抱えており、高知県と同様に、過疎化の進んだ小規模集落が多い。そこで、大分県は近年小規模集落支援に力を入れているが、災害時に孤立しがちな小規模集落における防災対策は大きな課題となっている。そこで、大分県の小規模集落での防災対策の取り組みと課題について概観してみることにしたい。

1. 大分県の災害対策の現状

大分県は、過去何回か大型の地震による被害を受けている。『大分県地域防災計画―地震・津波対策編―』（平成19年11月）によれば、地震防災の観点から見て、大分県に災害をもたらす要因は、大きくみれば3つあげられる。3つの要因とは、①海溝型の地震、②活断層による地震、③海溝型地震・活断層による地震以外の地震、斜面災害や液状化など地形や地盤に起因するものなど、である。

一つ目の海溝型地震については、大分県東方海域で発生する南海トラフを震源とする地震と、日向灘を震源とする地震（いわゆる東南海、南海地震）、安芸灘～伊予灘～豊後水道を震源とする地震である。とりわけ東南海地震と南海地震について、30年以内に50～70%の確率で、マグニチュード8前後の揺れと、地震による津波被害が予想されている。二つ目の活断層による地震について、大分県内には、震源断層となる活断層として別府一万年山断層帯が分布しており、地震発生確率としては30年以内で2～4%と低いものの、直下型地震として被害の大きさが懸念されている。最後に、海溝型地震・活断層による地震以外の地震も発生する可能性があるが、地震発生場所の特定はもとより、地震発生確率等の長期評価を行うことは現時点では困難であるとされている。大分県内は地形的には山地や丘陵地が多く、しかも激しく浸食を受けた大起伏斜面が多いため、地震が発生した場合には、地震動による斜面崩壊の危険性があるということである。

『大分県地震減災アクションプラン』（平成21年3月）によると、大分県は、最も被害の大きい地震について、県内の人口が集中している大分市から別府市・由布市にかけて分布している活断層、「別府地溝南縁断層帯アスペリティ西」で、冬の18時に直下型地震が発生した場合であると予想している。同地震が発生した場合、建物被害については全壊・焼失63,913棟、半壊41,713棟の合計105,626棟、人的被害については死者2,555人、負傷者7,448人の合計10,003人にのぼるものと試算されている。

大分県は、地震による被災対策の指針として、『大分県地震減災アクションプラン』（平成21年3月）を策定している。同アクションプランでは、基本理念として、自助・共助・公助からなる減災社会を実現することをかかげている。そして、計画期間である平成21年度から平成30年度までの10年間で、地震被害想定調査により想定された人的被害（死者数）を半減、その他減災目標として具体的な被害の軽減量を示すとしている。さらに、同アクションプランでは、地震防災上の課題について、①施設・建物の特性による課題、②地理・地形・地質の特性による課題、③人口・産業の特性による課題、という3つの視点から整理を行っている。施設・建物の特性による課題としては、建物の耐震化、家具の固定、出火・延焼対策などがあげられている。地理・地形・

■ 第7章 その他の取り組み（補論）

地質の特性による課題としては、孤立集落の発生、斜面災害の多発、情報収集伝達体制の整備、避難路の確保、地震発生後に来襲する津波からの避難などがあげられる。最後に、人口・産業の特性による課題については、地域防災力の向上、自主防災組織・消防団の活性化、災害時要援護者の支援など、主に日常の防災対策があげられている。

『大分県地震減災アクションプラン』において、自主防災組織の活動は、人口・産業の特性による課題として、地域における防災力の強化の一項目として注目されている。同アクションプランでは、地域防災力強化のため、市町村における自主防災組織の結成を促進するとともに、防災に関する知識を持った防災リーダーの養成研修を実施することが目標として掲げられている。大分県の自主防災組織率の現状は79%（平成20年）であり、500,649世帯中、397,803世帯が組織されているということである。

2. 大分県の地震減災意識調査から

防災対策を進める上では、防災に対する意識の向上が求められる。大分県では、震災に関する意識調査として、委託研究によって平成21年度に「第1回地震減災に関する県民意識調査」を行っている。同調査から、大分県における防災意識の現状についての特徴を確認する。

まず、東南海・南海地震について、8割近くの回答者が関心を持っていると答えているが、地震発生後に津波警報が発表された場合、避難意識が非常に高い・多少高いと答えた回答者は65.6%にとどまっている。これは、市町村が指定している自宅近くの避難場所を知っていると答えた回答者が68.4%にとどまっていることなども合わせて、地震に対する関心はあるものの、防災意識という点ではまだ不十分な点が残っていることを示しているようである。

地域や職場での防災活動については、地域の自治会（町内会）に入っていると回答したのが84.6%いたのに対して、地域の自主防災組織に入っていると回答した割合は20.6%であった。自主防災組織はあるが入っていないという回答は8.5%だけであるが、自主防災組織がない21.9%、分からない46.2%という結果になっており、自治会の加入と比べれば、自主防災組織への加入意識が低いようである。

平成21年に地域や職場での防災訓練活動に参加したことがあるかどうかについて、参加しているという回答は26.4%にとどまっている。防災訓練活動に不参加の理由としては、「地域や職場では防災訓練活動を行っていないから」ということが最も多く（51.8%）、そもそも積極的な取り組みを進めていく必要性が感じられる結果となっている。

最後に、地震対策における「自助（個人、家庭等）」、「共助（地域）」、「公助（行政）」の役割分担についての質問について、自助や共助が中心となるべきという回答が、どちらかというところになるべきという回答と合わせて、63.0%を占めた。

これらのアンケート結果について、地域の自主防災力の向上という観点からみると、地震に対する意識は高いものの、防災活動に対する取り組みや意識の遅れが見られるということになるだろう。しかし、自助・共助の必要性を感じている回答者が多いことから、今後の地域での防災活動の取り組みの推進が期待されることである。

3. 大分県の小規模集落における防災の取り組みから

防災対策は地域の条件によって変わってくるが、中山間地域の過疎化が進んだ小規模集落についての取り組みは難しさを抱えている。小規模集落では、高齢化と住民数の減少による自助・共助の難しさや、道路が寸断されることによる集落の孤立化などが懸念されている。大分県では、

小規模集落対策に力を入れて取り組んでおり、平成19年度に小規模集落の実態調査を実施し、平成20年度には対象モデル地域の選定、平成21年度からは小規模集落応援隊事業を開始するなど、年々対策を充実させている。小規模集落対策を推進するための対策本部も設置されており、小規模集落・里のくらし支援事業、地域活性化総合補助金などの補助制度も整備されている。

小規模集落支援事業の一環として行なわれている、地区住民の安全・安心確保対策として、豊後大野市緒方町上畑地区の取り組みがある。大分県小規模集落対策本部が発行している『里のくらしにぬくもりを—小規模集落対策事例集—』（平成22年3月）によると、上畑地区は、山間部の急傾斜地に位置し、大雨等による土砂災害の発生が懸念されているとともに、幹線道路が大雨時には通行止めとなり孤立する可能性もある地域であり、災害対策とりわけひとり暮らしの高齢者等への対策が急務となっていたということである。具体的な取り組みとしては、防災力の強化と高齢世帯等の支援を行ったということである。地区公民館の一時的な避難場所としての機能が強化されることで、住民の安全確保・防災意識の醸成が図られ、高齢世帯支援として「生活情報連絡マップ」を作成したことで、緊急時の対応を容易にし、作成にあたって大分大学の学生の協力を得たことで、住民と学生との「対話」や「交流」を通じて地域に活気を与えることができる、ということが考えられている。こうした取り組みに対して、地域の声としては、自主防災組織立ち上げの必要性を感じたというようなものや、災害に対する備えができて安心できる、といったことが上がっている。

小規模集落での防災対策としては、大分県での取り組みのように、行政の支援、いわゆる「公助」の役割が欠かせない。小規模集落対策に限らず、大分県の地域支援の特徴は、県の出先である地域振興局が、県内6ブロックに対してそれぞれ責任をもって取り組んでいるところにある。市町村からも、県の本庁よりも、出先である地域振興局のほうが現場の状況が良く分かっているということで信頼感があるという声も聞く（2011年2月21日、大分県由布市役所総務部総合政策課でのヒアリング調査より）。地域振興局を束ねている大分県企画振興部におけるヒアリング調査（2011年2月21日）によると、小規模集落の防災対策は大きな課題として受け止めており、防災計画をつくる防災危機管理課と、消防を担当する消防保安室に協力を得て、地区ごとに対応を行っている状況であるという。防災への導入など、企画振興部が現地調査と情報収集など総務的な役割を果たし、補助金の導入についても対応しているということである。

企画振興部によると、目下の課題としては、防災危機管理課などの防災担当部局の動きが鈍いことにあるという。防災計画策定の指導や、防災への導入促進などは、小規模集落の実態をふまえて、集落の自主的な参加の下に作られなければ実効的なものにならないし、先に進まない。しかし、集落の実態把握などは地域振興局を中心に企画振興部が一手に引き受けている状況であり、防災担当部局が地域の実態を自ら把握する姿勢を持って欲しい、ということであった。

小規模集落の防災対策に限らないことであるが、防災計画はあくまで住民自身が参加し、内容を理解してはじめて実効性のあるものになるということであろう。地域の実態把握という点では、大分県の小規模集落調査に基づいた小規模集落対策は学ぶべき点が多いだろう。集落調査は時間と手間のかかるものであるが、公助の充実という観点からすれば必要なものであるし、集落調査を通じて、地域住民の意識の醸成なども同時に図っていくことができれば、実効性のある防災対策に繋がっていくだろう。

第2節 コミュニティ防災に関する先進地域の事例 京都市衣笠学区—地域・大学・企業の連携—

「企業の社会的責任」、「地域の資源としての大学」などのスローガンが叫ばれて久しい昨今であるが、防災分野に関しては、地域と大学・企業との連携は道半ばである。大学は研究課題の一環として地域防災に協力をするものの、その多くは研究室単位であり、また継続的な研究も保証されていない。また、企業と地域の連携については、ガソリンスタンドやコンビニエンスストアなど、地方自治体レベルでの防災協定は多く存在するものの、より小さな単位での地域と企業の連携については、消防団における地域企業の参加などが散見されるのみである。そんな中、京都市の衣笠学区では、大学（立命館大学歴史都市防災研究センター等）、企業（コココーラ・ウェスト株式会社）、地域の三者による防災協定が締結され、防災を含めた広義の安心安全を守るためのさまざまな取り組みがなされている。ここでは、衣笠学区の事例について、個々の活動を支えるコンセプトの新規性に注目して、その特長を記したい。

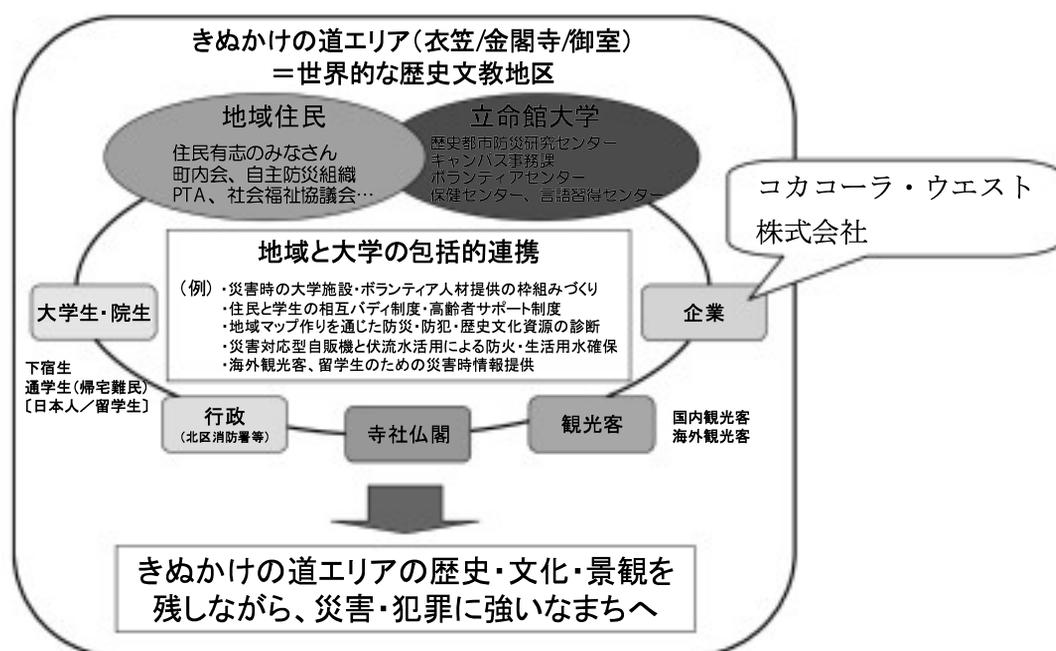
1. 「地域の住民」としての大学の役割の再定義

京都市衣笠学区は立命館大学衣笠キャンパスに隣接する学区であり、1965年のキャンパス開設以降、学生の通学時の交通マナー、学園祭時の騒音、日常生活でのトラブル等、多くの苦情が発生する緊張関係にあった。一方で大学敷地は地域住民にとっての一次避難所であったが、地域との緊張関係から具体的な被災時の対応の検討ができていなかった。

この関係を転換するために、コミュニティ防災研究者の大学への働きかけにより、大学側が自身を「地域の（法人）住民」と再定義し、大学の責務として、地域に対して地域防災についての協力体制づくりを提案した。

これにより、地域側も大学及び地域に居住する学生を「地域の住民」と再定義することが可能となり、地域と大学の双方の協力を通じて、日常時・災害時の地域住民と大学生の安心安全を守りあうための合意を取ることができた。

現在のところ、地域と大学との連携は、研究センター（歴史都市防災研究センター）のレベルに留まっているが、立命館大学では地域防災に関する住民との協議会を設立しており、今後、協議会を通じて、学生と独居老人のバディ制度、学生と地域住民合同の大学キャンパスへの避難訓練、地域防災活動の単位化など、研究の枠を超えた、地域と大学の防災連携を進めていく予定である。



【衣笠学区の地域・大学・企業間防災協定の概念図】

2. 企業活動と win-win かつ、持続可能なコミュニティ防災支援

コミュニティ防災に対する企業の支援は、広告宣伝費や関連財団を通じた金銭的助成、あるいは備蓄食糧等の物的支援が中心である。積極的にコミュニティ防災を進める金銭的負担を自治会費等で補うことは事実上困難であるため、このような企業支援はコミュニティ防災活動の貴重な財源であることは否定できない。しかし、これらは、一過性の支援であり、経営状況の変化により企業支援がストップした瞬間に、コミュニティ防災の仕組みが立ち行かなくなる。これらは、途上国開発における「援助漬け」の状況と同種であり、これからの支援には、地域が自立して持続的にコミュニティ防災を実施する仕組みづくりが求められる。

衣笠学区の事例では、コカコーラ・ウエスト株式会社・立命館大学・地域住民の三者が上記の問題意識を共有することにより、地域コミュニティが同社の「災害対応型自動販売機」の管理者となり、その設置謝礼金（売上から歩合で発生）をコミュニティ防災活動推進の原資として継続的に確保する仕組みを確立した。

同学区は、学区内に有名寺社を抱え、コカコーラ・ウエスト株式会社にとっても、観光客による商品購入が計算できる地区である。全ての地区で上記の仕組みが成立するわけではない。しかし、1) 企業活動と win-win な支援の設計を通じて、2) 地域が持続的にコミュニティ防災を実施する仕組みを提供する という本事例のコンセプトは、これからのコミュニティ防災に対する企業支援を考える上で重要かつ新しい視点であるといえる。

第3節 「防災と女性」を考える

NPO法人 女性と子ども支援センター ウィメンズネット・こうべ代表の正井礼子氏の講演内容を参考にしながら、防災と女性について考える。

■ 第7章 その他の取り組み（補論）

正井礼子氏は1992年、市民グループ「ウィメンズネット・こうべ」を発足させ、1994年に女性が本音で話せて元気になれる場として「女たちの家」を開設する。阪神・淡路大震災直後「女性支援ネットワーク」を立ち上げ、自転車や洗濯機を集めて配布したり「女性のための電話相談」を開設（1995年）したりして、「女性支援連続セミナー」など被災女性の支援を行っている。阪神・淡路大震災後は、これまでの災害を女性の視点から検証し、予測される大災害に向けて「避難所に性別に配慮した設計」「女性に対する暴力の防止」など、女性の視点からの防災・復興に関する情報発信を全国各地で行っている。

1. 阪神・淡路大震災で、女性が1000人多く亡くなった

多くの一人暮らし女性が、劣悪な住居に住んでおり、老朽化した「文化住宅」を中心に倒壊、火災被害を受けたために、女性の死亡者は男性を上回ったと考えられる。

女性が男性よりも多く亡くなっただけでなく、マスコミを通じて、避難所での「家族愛」や「共同体」の美德が語られる陰で、多くの女性が様々な被害を受けたことも事実である。

2. 避難所が抱える問題

日本が初めて直面した大規模震災後の避難所運営において、あまりにも多くの問題がありすぎた。結論的に言うと、その原因は女性が避難所運営に参画していなかったからである。

避難所は障害者や高齢者には過酷な環境で、震災後に1,000人以上が亡くなっている。また、女性のニーズが考慮されなかったために、脱衣室もなく、プライバシーのない生活は人権侵害そのものであった。避難所となった「学校」の運動場は広く、夜は暗い。汚いトイレは運動場の隅に設置されたため、女性が夜間トイレに行く時に性暴力（レイプ）が数々おこった。

さらに、避難所での育児は非常に困難で、教育委員会が調理室の使用を認めなかったために、湯を沸かすこともできなかった。災害後、未熟児が多く生まれたが、保健師は避難所の高齢者支援にまわったために、妊婦検診や未熟児検診は完全にストップし、ヘルパーも高齢者のみに派遣される状況であった。

3. 震災時における女性と子どもへの暴力

大震災直後、企業は会社の社宅やホテルに従業員を泊まらせて、仕事に空白がないように「配慮」した。その結果、夫は社宅やホテルに住み、現地には妻と乳幼児だけが取り残されるケースが多く見られ、家庭や避難所で児童虐待がおこった。「子どもを守らなくては」という妻の気負いが虐待につながり、会社人間としての夫を信頼できなくなるケースが多々見られた。

アメリカの報告書（1997年 サンタクルーズ）でも、災害時にはレイプが3倍増加、DVが50%増加、児童虐待が増加、トラウマ相談が25%増加すると記述されている。

4. 防災や復興対策に女性の参画を

阪神大震災後の仮設住宅は、ひっそりとした山間部にあり、ある女性が、いつも親切にしてくれる男性を夕食に誘ったところ、レイプを受ける被害があった。

中越地震の際には、「子どもがいると迷惑をかけるので、避難所に行かない」と言って、半倒壊した住宅に住み続けたり、若い女性が避難所のトイレを使用したくないということで、半壊の家のトイレに戻ったときにレイプを受けるという被害があった。

震災後の生活を女性が不安なく過ごすためには、防災計画や復興対策に女性が参画し、女性の

視点を盛り込んだ施策や計画（マニュアル）をたてておかねばならない。

5. 防災は日常的な取り組みから

防災は日常の取り組みから始まっている。地域住民にとって、「良い福祉政策」、「良い女性政策」を地元の行政はおしすすめているのか。地域住民はそれを意識して防災活動に取り組んでいるのか、今一度、見直す必要がある。

地域防災計画の避難所運営のところに、女性を入れるという記述があることも大切だ。大分県では「女性の防災マニュアル」と作成したが、全国の女性グループがワーキンググループとなって、マニュアルを作成することも必要だろう。

[参考]

正井礼子講演「災害と女性—報道されなかった阪神・淡路大震災」（平成22年度男女共同参画推進月間講演会：こうち男女共同参画づくり財団）2010年6月20日

第8章 東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）の経験から

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、今後、自主防災組織を中心としたコミュニティ防災の考え方自体に大きな変革を迫るものであった。コミュニティ防災の現場で今後検討が必要なポイントを整理したい。

第1節 コミュニティ自律型の緊急対応の必要性

今回の大震災は、海溝型の広域地震が起きた場合、水や食料、暖房用の燃料といった基礎物資の支援までも長期間にわたって行政支援が期待できないことを明らかにした。また、被災後2カ月を過ぎた現在においても、衛生用品や被災者の生活の質を高めるアメニティグッズの不足は続いている。

これらの事態が起きた原因としては、被災の広域性、原発リスクによるボランティアの停滞、行政・社会福祉協議会による一元的／要請主義的な物資支援の弊害、避難所運営者と被災者ニーズのギャップ、などが考えられ¹⁹、社会全体の震災対応の検証と、新たな緊急対応システムの構築が求められる。

一方でコミュニティ防災の現場では、行政支援への過剰な期待を改め、被災後2週間程度の物資不足をコミュニティレベルで自律的に乗り切る仕組みが求められよう。

そこで、次の3つの方法を提案したい。

1. 地域イベントを活用した「回転在庫」型の備蓄

現在の備蓄物資の主流は、アルファ米、乾パン、長期保存飲料水といった被災時利用に特化した保存性の高い物資である。これらは単価が高く消費期限終了後の再利用が困難なため、コミュニティレベルでの備蓄を妨げる要因となっている。

発想を転換し、1年程度備蓄が可能な通常物資(米、味噌、干物、缶詰、ミネラルウォーター、スナック菓子、プロパンガスとコンロ等)を備蓄の中心とし、夏祭りや納会といった定期的な地域イベントで、消費期限の近付いた物資を消費し備蓄し直す「回転在庫」の仕組みが必要ではないだろうか。

これにより住民に負担の少ない形で大規模な備蓄を実施することが可能となる。またイベントでの物資利用を通じて、「楽しい防災」「防災と言わない防災」として、被災時の訓練になると考えられる。

2. 地域内店舗・自動販売機の活用

「回転在庫」を活用した備蓄の仕組みは、域内の協力店舗や自動販売機でも導入可能である。特に自動販売機は長期的に一定の商品需要が見込めるため、ロケオーナー（自動販売機管理者）

¹⁹ 「立命館大学歴史都市防災研究センター・高知大学合同東日本大震災「防災缶」緊急支援プロジェクト報告」、歴史都市防災論文集 vol. 6、立命館大学歴史都市防災研究センター、2011

や飲料水メーカーと連携することで、比較的容易に飲料水備蓄が可能である。

3. 遠隔地コミュニティとの共助協定

今回の震災でもボランティアが被災者支援の大きな力となった。一方で、行き先が見つからず物資がダブつくなど、支援の輪が届かない被災地集落も多く存在した。

あらかじめ遠隔地の地域コミュニティ（あるいは市町村）間で被災時の相互支援協定を結ぶことで、一方が被害をこうむった際にボランティアベースでの迅速な支援が可能となると考えられる。同様の取り組みは、すでに大学等で検討されている。

第2節 「防災の備え」が招く悲劇をどう防ぐか

今回の大震災では、コミュニティ単位での防災計画があったが故に、かえって人的被害を増加させる悲劇も存在した。

一つめは、「被害想定への過信による悲劇」である。

今回の津波では事前想定で津波浸水域から外れていた避難場所や避難所に住民が“防災計画通り”に避難し、想定を超える津波で死亡する痛ましい事例が多数存在した。

今後のコミュニティ防災は被災想定ベースでなく最悪の事態を想定するべきであり、その上で釜石市の事例²⁰のように被災時の自己判断に重点を置く「心の備え」が必要であろう。

二つめは、「近所づきあい／地域リーダーの悲劇」である。

今回の地震では、近所の住民や地域リーダーが他者を助けようとして津波に巻き込まれる事例が続出した。少なくとも津波災害においては、普段から地域内で「津波てんでんこ」の精神を共有しておき、被災時にまず自分の身を守る姿勢をみせることで、他者の避難を促す姿勢を徹底することが必要である。

一方で要介護者等、自力での避難が不可能な住民も存在する。彼らを地域でどう守るかはコミュニティ防災に突きつけられた非常に大きな課題であるが、行政支援（避難塔の建設、集団居住等）も視野に入れながら、少なくとも他の住民の自己犠牲的な支援によらない救済策をできるだけ早く検討すべきではないだろうか。

第3節 宮城県石巻市の現状報告²¹（2011年4月9日）：参考資料

石巻市の現状（4月9日現在）を報告いたします。

「災害メッセンジャー²²」のボランティアスタッフの一員として、夜中の12時過ぎに2t車4台で東京都内を出発し、一路、東北道を北上しました。福島市を過ぎたあたりから、高速の凹凸が非常に激しくなり身体が浮くこともしばしばでした。

²⁰ 釜石市では被災想定よりも被災時の自己判断を重視する防災教育の徹底により、小中学生のほぼ全員が生還した。

²¹ 本報告は、大槻知史が立命館大学歴史都市防災研究センターの客員研究員として実施した「東北地方太平洋沖地震における「被災生活支援キット」緊急合同援助プロジェクト」で、支援者への報告として行ったものである。<http://www.rits-dmuch.jp/>

■ 第8章 東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）の経験から

石巻市に入る前に仙台市により、コンビニエンスストアで休憩をしたのですが、棚には全くといってよいほど商品が並んでおらず、震災による物流への影響がまだ続いていることを再確認しました。

10時頃に石巻市に入ったのですが、トンネルを抜け市街地に入ると、甚大な被害状況が広がっていました。津波が通った後には家屋はほとんど残っておらず、まわりには家屋とおぼしき残骸が折り重なっていました。

スーパーやビデオショップなどの店舗ビルも1階部分がすべて津波にさらわれており、建物の構造だけがむき出しになっていました。そして、方々に車がありえない場所、姿勢、つぶれ方で、まるでおもちゃのように散乱していました。

トンネルを抜けるまでは、家も建物も全て残っていたのに……過去の被災研究やマスメディアの映像で頭では理解していたものの、改めて「1か0か」という津波被害の残酷さを思い知らされました。

ほどなく、避難所となっている石巻市の中学校に到着し、支援物資の配布を始めました。

配布したのは某メーカーさんのご好意により頂いた靴、ボランティアが集めたスキーウェア、行政を通じてお預かりした一般市民の寄付による、タオルや服、マスク、オムツなど、そして複数の化粧品会社さまから頂いた基礎化粧品でした。

靴と化粧品以外は、公式には「被災地に物資が余っていて、県を通じた受付を中止している物資」です。正直、この時期にこれらの物資を届けることに対して躊躇もありました。

しかし、実際には、これらの物資は非常に不足しているようで、あっという間に被災者の方々にお受け取り頂き、全ての方にお届けすることができませんでした。

（物資を平等に配布する方法については、今後の大きな課題となりました。）

一部報道にあるように、今回の震災では避難所におられる方と、自宅に住まわれている方の「逆格差」が生まれているといわれています。自宅に住まわれている方のほうがかえって物資を受け取る術がなく、しかも家を失った被災者に遠慮があり、物資を強く要求できないという構造が背景にあるように思われました。



²² 筆者がアドバイザーとして参加した民間による緊急物資配送ボランティア。http://www.saigaimessenger.info/

その後、避難所の運営者の許可を取り、被災者にお話を聞くことができました。

本プロジェクトの「被災生活支援キット」について、ニーズを聞いたところ、「リップクリームや耳栓は全く配給されないのではほしい。現在はアルコールスプレーの消毒しかできないので、ウェットティッシュもぜひほしい。」とのことでした。また、「物資をまとめて配給される現行の方式だと、一部の方がたくさん物資を取るのでは、私たちにまで物資が回らない。各人用に小物類をまとめてもらえるとうれしい」というご意見を頂きました。

一方で、避難所の運営者の方からは、「物資は十分に足りているので、お気持ちだけ頂きます。」というお返事でした。誤解のないように申し添えておくと、今回の大震災で被災者の命を守られてきたのは避難所の運営者の方々であり、彼らは本当に懸命に被災者を支えていらっしゃいます。一方で、生活再建への道のりを考えた場合、できるだけ早く被災者の「生活の質」を取り戻すことが大切です。

想定を超える大震災では「被災者」と「運営者・支援者」のギャップはどうしても生まれてしまいます。行政支援の補完機能として、これらのギャップを少しでも埋めることが、私たちが被災者に対してできることだと感じました。



(写真掲載の許可を頂きました。
ありがとうございました。)

第9章 総括 一自主防災組織活性化による 福祉コミュニティ再生に向けて一

第1節 「防災と地域福祉」の接点

1. ボランティアからコミュニティへ

平成も20年という月日を超えた今日、「平成7年」が遠い記憶の中に埋もれてしまう。平成7年1月17日は、阪神・淡路大震災が発生した日であり、死者・行方不明者6,400名以上、負傷者43,000人以上、住家被害639,686戸という未曾有の災害を経験した日である²³。

阪神・淡路大震災の後、これまでの日本社会では想定されていなかった、大災害後の様々な「復旧・復興」や「支援」が始まった。たとえば、仮設住宅や復興住宅、区画整理などの開発復興、後に個人補償となる被災者支援法の整備などがある。そして、何よりも忘れられないのが、日本史上、空前のボランティア活動が展開されたことである。自衛隊、他都道府県の警察・消防、医療関係機関、学校・自治体職員らいわば職業上の救援部隊のほか、学生を中心にした若者、会社員、各種団体など、全国からあらゆるグループのメンバーが結集し、ピーク時にはボランティアの数が1日2万人に達し、「ボランティア元年」という言葉も生まれた。

「大災害は一生のうちに一度経験するかしないかだ」と誰もが油断をしていたであろう平成16年10月23日には新潟県中越地震が発生し、山古志村は壊滅状態になった。その後もたびたび大型の地震に見舞われ、平成19年3月23日には能登半島地震が発生した。能登半島地震では、日頃から整備していた要援護者の所在地を記した地図をもとに、民生委員児童委員が素早く安否確認を行い、地域住民の安全の確保につながったことがマスコミで広く報道された。（本節の脱稿後、東日本大震災が起こった。）

毎年、各地で災害が頻発し、いつ自分が被災するかわからない今日、災害は多くの国民の関心事となっており、災害時に具体的に動けるための「防災のあり方」へも関心が高まってきている。つまり、災害地域に入って行うボランティア活動の重要性もさることながら、自分が暮らす地域に災害が起こった場合にどうするのか、というコミュニティのあり方への関心が高まってきたのである。

2. 民生委員児童委員の「災害時一人も見逃さない運動」

能登半島地震では民生委員児童委員による地震発生から、その後のケアに至るまでの活躍がマスコミでも大きくとりあげられた。「輪島市門前地区」と「穴水町」の事例を紹介する²⁴。

〈輪島市門前地区〉

能登半島地震で輪島市門前地区は震度6強を記録し、最も大きな被害に見舞われた。古い家屋の多いこの地域では、約3350世帯のうち、住家全壊272棟、半壊倒481棟、一部損壊2,802棟という被害を受けた。しかし死者、行方不明者はなく、重傷4名、軽傷11名と地震の規模から考えると

²³ 消防庁の取りまとめによる、「阪神・淡路大震災について」平成18年5月19日の最終数値より。

²⁴ 本節については、下記文献の引用。全国民生委員児童委員連合会『民生委員児童委員発 災害時一人も見逃さない運動 進捗状況調査 中間報告』平成19年7月。

最小限ともいえる人的被害におさえることができた。その大きな要因として、地震直後の民生委員児童委員（以下、民生委員）によるすばやい要援護者の安否確認活動があげられている。

地震発生当時、自宅で被災した門前地区民児協会長のTさんは、突然の揺れに頭の中は真っ白になったという。しかし、家族の安全を確保した後、直ちに民生委員として担当地区の安否確認に走った。担当地区の40名の一人暮らし高齢者を見回り避難所への移動をうながした。そのうち80歳から98歳の寝たきりの方や自力での避難が難しい方たちは、近隣の人々と一緒に支援しながら避難所に誘導した。こうして、要援護者の安否確認、避難誘導は約1時間で行われたという。他の民生委員もTさん同様に被災後すぐに安否確認を行い、門前地区全体でも数時間で完了したという。

すばやい安否確認、避難誘導ができた背景には、日頃からの見守り活動を通して作成していた「福祉マップ」の存在があった。「どこにだれが住んでいるかは頭の中にしっかり入っていた」と話すTさん。寝たきりの高齢者、一人暮らし高齢者、高齢者夫婦世帯などを色分けしたマップと要援護者情報は戸別訪問などを通して更新されており、いざというときに避難支援が必要か、自力避難できるかが把握されていた。

さらに、災害対応に役立ったのが、前年10月に行われた防災訓練だった。「この訓練で、地域の中で民児協、民生員としての役割分担が確認できていた。安否確認をどのようにしてまわるか、避難所へどのように誘導するかなどを実地で行っていたことが、実際にこの地震災害で役だった」とTさんは話している。

〈穴水町〉

穴水町民児協では、14年前から65歳以上一人暮らし高齢者を対象とした要援護者マップを作成しており、マップを用いて39名の各担当地区民生委員をリーダーとした地域福祉推進チームがすみやかな安否確認を行った。

被災直後、民児協会長のHさんは、町社会福祉協議会本部で事務局長と対応を検討、災害時連絡体制に沿って各担当地区民生委員に安否確認を指示した。地域福祉推進チームのリーダーである委員ひとりに、地域の老人福祉連絡員や区長、ボランティアなど10名からなるチームが組み立てられており、彼らは民生員が確認できない要援護者の安否確認について要請を受け行動した。安否確認報告は民児協会長がとりまとめ、要援護者約600名の安否が2時間ほどで確認できたという。

また、要援護者マップは行政、社協と一部の区長も共有しており、連絡のつかない場合は社協職員がマップをもとに見回りを行った。

被災後、民児協では被災状況調査を行った。健康に不安を感じている方を保健師につないだり、生活の困りごとの相談に乗るなどの活動を行った。また、仮設住宅で生活する方たちのために、担当地区と併せて仮設住宅世帯を担当する民生委員を新たに任命し見守りを始めた。

「民生委員の日頃の取り組みがあったからこそ、今回の地震でもスムーズな対応ができたのではないかと穴水町社協事務局長は語っている。民児協会長のHさんは「穴水町の住民同士の信頼感がすばやい安否確認や避難支援にむすびついたと考えている。いつでも助け合える体制を作っていくのが民生委員の役割だと思う」と話した。

以上が、輪島市門前地区と穴水町の事例であるが、平成19年は民生委員制度創設90周年にあたる年であり、全国民生委員児童委員連合会では民生委員制度創設90周年事業として「民生委員児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」に取り組んでいる最中であり、能登半島地震での民生委員の活躍は、ある意味、事業の先取りをしたものとなった。

■ 第9章 総 括

全国22万余の民生委員児童委員による「災害時一人も見逃さない運動」は、一人暮らし高齢者、高齢者夫婦世帯、障害者、子育て家庭等の要支援者に対して日常的な見守り生活の支援を通し、自然災害時における安否確認行動に向けた取り組みについても日頃から整備することを目標にかかげ、災害時におけるニーズ把握や、地域コミュニティによる安否確認体制・支援体制の構築、防災・減災に向けた啓発活動などを通して、地域住民や関係機関と連携・協働した安全で安心なまちづくりをすすめることをめざしたものである。

取り組みのステップは、「起点」「ステップ1」「ステップ2」「ステップ3」「ステップ4」で、次の通りとなっている。

「起点」自己点検—委員自らの安全確保の点検：自らが自然災害に対する備えをする。

「ステップ1」災害に備えての話し合い・学習：民児協として民生員の安全確保について協議する。民児協として災害に民生委員が行うべき支援の内容や課題等について協議する。民児協として一般的な災害や防災対策について学習する。

「ステップ2」災害に備えた民児協組織強化のための取り組み：災害発生時に活かせる民児協の緊急連絡網の整備、実践。

「ステップ3」単位民児協（等）ごとの地域実践活動：民児協として行う、災害に備える活動の立案と実践。福祉マップなどの整備。

「ステップ4」関係機関・団体とのネットワークと防災組織づくり：社会福祉協議会、自治会、自主防災組織、行政、消防署等と、災害に備えるための話し合いを行い、連絡体制を構築・強化する。

50年以内とも30年以内ともいわれる東南海地震の発生に直面して、高知県下でも「災害時一人も見逃さない運動」は大切な取り組みとなっており、要援護者名簿の作成を整備しつつある。

3. 自主防災組織²⁵

災害時のコミュニティのあり方としては、様々な方法がある。民生委員が中心となって防災コミュニティを組織化するのが、前述の例であるとすれば、自主防災組織も一つのある方であろう。災害対策基本法では市町村および住民の責務として²⁶、自主防災組織活動に寄与する事が求められている。自主防災組織は地域住民の連帯意識に基づき自主防災活動を行う組織で、平常時においては、防災訓練の実施、防災知識の普及啓発、防災巡視、資機材等の共同購入等を行っており、災害時においては、初期消火、避難誘導、救出・救護、情報の収集・伝達、給食・給水、災害危険箇所等の巡視等を行うこととしている²⁷。災害時、つまり「いざという時」に組織が機能するためには、平常時における地域住民の心構えや、防災に関する学習、さらには地域でのコミュニケーションのあり方が問われている。

自主防災組織の都道府県別結成状況をみれば²⁸、愛知県が98.9%で最も高く、静岡県、兵庫県、三重県、岐阜県、山梨県と続きいずれも90%を超えている。

高知県全体での自主防災組織の組織数は、2009年4月1日現在、1,726である。管内世帯数は

²⁵ 本節については、下記の文献の引用。玉里恵美子・霜田博史・大槻知史『自主防災組織活動の活性化過程（1）アクションリサーチの試み』高知大学教育研究論集14巻、2010年、pp. 35-45。

²⁶ 災害対策基本法 第5条第2項（市町村の責務）、第7条第2項（住民の責務）

²⁷ 総務省消防庁『平成21年版 消防白書』日経印刷、2009年11月。「第4章 [住民等の自主防災活動] 1（2）自主防災組織等」より。

²⁸ 前掲書、附属資料25 自主防災組織の都道府県別結成状況。

346,918世帯あり、そのうち自主防災組織に組織されている地域の世帯数は205,848世帯、したがって、自主防災組織の組織率は59.3%である（第35位）。全国の自主防災組織活動のカバー率が73.5%であるから、高知県の組織率は全国的にみるとあまり高くない。

高知県内の各市町村別に組織率をみると、地域によってばらつきがある。田野町、安田町、馬路村、梶原町、大月町、三原村は組織率100%を達成しており、室戸市、安芸市、北川村、津野町、黒潮町は組織率90%を越えている。一方で、高知市、香美市、奈半利町、本山町、土佐町、北川村、仁淀川町、佐川町、越知町、日高村は組織率50%を割り込んでいる。高知県地震・防災課によれば、組織率の差がでてるのは、海岸線を抱える市町村について津波被害の危険性が高いため、該当市町村については優先的に組織を進めたためである。今後組織率を向上させるためには、県内の総世帯の半数弱を占める高知市と、中山間地域での取り組みが課題になってくるということである。

高知県における自主防災組織に関する現在の課題は、災害時要援護者対策、中山間地域での孤立化対策、自主防災組織の活性化の3点があげられる。3点の課題は、毎年行なっている県と市町村の課題検討会において、2009年度に検討されたということである。

災害時要援護者対策としては、高知県地域福祉課で要援護者把握のための取り組みを進めており、避難支援プランに関する市町村計画が2009年度、2010年度から具体的に作られるため、地震・防災課は地域福祉課と連携をとりながら検討を進めている。また、市町村レベルで個別事例を把握するために、社会福祉協議会との協力・調整が課題となっている。

次に、沿岸部以外の課題として、中山間地域における土砂災害と、交通が分断されることによる孤立化にどのように対応するか、ということがある。高知県内の900の地域において、孤立化の可能性が懸念されている。現在は沿岸部を優先して自主防災組織の支援を行なっているが、全地域で防災マップを作ることが今後必要になる。

最後に、すでに組織されている自主防災組織の活性化のための取り組みである。既存の自主防災組織において、後継者の不在と、活動の停滞に悩む地域が多く、既存組織の活性化の取り組みが必要になっている。高知県では、県下3ブロックに分けての毎年のリーダー研修、自主防災組織活動事例集の作成、市町村単位で自主防災組織の連合会結成の支援などを行なっている。また、県が主催する市町村長の防災研修会も行い、高知県全体として防災に対する共通認識を高めるための努力も行なっている。

4. 市町村社会福祉協議会による地域福祉活動への期待

先ほども述べたように、防災コミュニティのあり方は一様ではない。民児協主導の防災コミュニティや自主防災組織による防災コミュニティなど多様である。しかし、一方で、防災コミュニティの組織化に「無関心」な地域があることも否めない。特に、高知県は高齢化が深化しており、何を行うにしても、リーダー不在や担い手不足が指摘されることが多い。裏を返せば、それだけ要支援者が多いということでもある。

高知県内の市町村社会福祉協議会による地域福祉活動に目を向けると、日高村社会福祉協議会のネットワーク会議や、津野町社会福祉協議会の福祉パトロールなど、小地域福祉座談会など全国的に評価の高い活動がある。これらの活動については、研究会や各種大会などで事例報告されており、活動内容はよく知られている。

日高村社会福祉協議会では10数年間にわたって小地域ネットワーク活動に取り組んでおり、村内を5地区に分け、年2回ずつネットワーク会議を開き、座談会や要援護者を確認するマップ作

■ 第9章 総 括

製に取り組んできた。これまでに、多くの参加者を得ており、近年は、災害時の取り組みに重点を置いている。

津野町社会福祉協議会では、旧東津野町社会福祉協議会が昭和63年から実施してきた福祉パトロールと、旧葉山村社会福祉協議会が約15年前から実施してきた小地域福祉座談会の両者を継承しながら、新たに「防災」の要素を取り入れて、防災と助け合いの地域作りを実践している。近年では、「高齢者のお守りカード²⁹」や地域での防災助け合い合マップの作成をすすめており、「高齢者のお守りカード」は県内外で反響を呼んだ。

さらに、佐川町社会福祉協議会では、地域福祉活動計画の策定を契機に小地域で計画実現のための学習会を開催し、自主防災組織づくりとその活性化が図られてきた。町内に先駆的な取り組みをする自主防災組織が誕生したことから、それが刺激となり、他地域でも質の高い自主防災活動が繰り返されている。

このように、自主防災組織が各地で作られるようになってきたが、「自主防災組織はできたが、何をしたらよいかかわからない」という声を良く聞くことも事実である。消火器やAED装置などの訓練や家具転倒防止などの学習は行ったが、そこから先に進めない、具体的にどのようなコミュニティを作っていけば良いかわからない、という。自主防災組織は役場からすすめられることによって立ち上げるところが多い。「公」が主導する形では、活動の形はできあがっても、質（内容）を高めていくのは難しいようだ。

コミュニティのあり方について「正解」はないであろう。しかし、阪神・淡路大震災では神戸地区よりも淡路地区で死亡率が低かったこと、能登半島地震では民生委員の活躍で人的被害が最小限に抑えられたことなどから、平常時の地域住民の関わり方が災害時の人的被害に大きな影響を与えることは明らかになっている。自主防災組織は集落単位で、あるいは複数の集落を含む形で組織化されることが多く、ほとんどが小規模である。自主防災組織の代表者らは、福祉マップや要援護者名簿の作成などの必要性について、「知識」として知っているが、方法を知っている者は少ないともいえる。

高知県の地域特性を考えると、市町村社会福祉協議会が中心となって、防災コミュニティの組織化をすすめて行かねばならないのではなかろうか。社会福祉協議会や民生委員による地域福祉活動において、「防災」を取り入れることによって、これまで地域福祉に無関心であった人々が参加するようになったという報告もなされている。なぜなら、災害は我が身にも降りかかるからである。

市町村社会福祉協議会が中心となって防災コミュニティの組織化をすすめながら、具体的な活動を自主防災組織に促していく、そのような仕組みをつくることはできないだろうか。実地訓練などで機動力を発揮する自主防災組織としても、安否確認や戸別訪問などの実践で実績のある民生委員とどのように連携するかが課題となってくるだろう。それらがうまく組み合わされたとき、防災コミュニティとして大きな力を持つことになるだろう。

いずれにせよ、災害時に人的被害を最小限におさえるために、各地域の現状にあわせた防災コミュニティの形成が急がれるが、市町村社会福祉協議会が中心となって、これまで以上に地域福祉活動に力を注いでいくことが求められる。共助のまちづくりをしっかりと行うことこそが、「防災」につながっているのだから。

²⁹ 福祉パトロールによって調査をした内容は、「安心・安全見守り台帳」として、個人台帳を整備し、高齢者自身の家には「お守りカード」を配置する。これには、生年月日や、緊急連絡先、かかりつけ医、投薬などの情報がかけられており、日常生活の見守りに役立つだけでなく、病院入院時にも役立っている。

第2節 研究のまとめ

最後に、本研究のまとめと提言を行う。

高知は歴史的に数多くの南海地震に見舞われ、今世紀前半に次の南海地震が起こると予想されている。しかし、南海地震の周期は100年から150年といわれており³⁰、人の人生よりスパンが長いため、常に「経験のない」地震と津波に襲われる。自主防災組織については、過去に大きな被害に遭った沿岸部では組織率が高いものの、平場の人口集中地域や山間部においては組織率が低く、県全体としては全国平均を下回ってきた。東日本大震災後は、一気に南海地震に対する関心が高まり、自主防災組織の設立や避難経路の確保など、これまで関心の薄かった地域住民も主体的に動き始めている。

特に、県都である高知市は組織率が5割に達しておらず、県内で最大の世帯数を抱える高知市の組織率向上は喫緊の課題であった。ところが、現在、高知市では防災講習への依頼が急増しており、また自主防災組織の立ち上げに向けた相談も増加している（高知新聞、2011年5月23日）。高知市危機管理室によると、企業や町内会などの依頼で毎年70件程度を実施しているが、東日本大震災後の2ヶ月余りで38件の申し込みが寄せられている。高知市の自主防災組織の組織率は50.3%（4月1日現在）で、県内の平均67.7%（同）に比べて低迷していたが、震災以降に10の自主防団体が設立されており、今後、組織率が上昇することが見込まれる。

本研究では、高知市に隣接するいの町をフィールドに、自主防災組織の活性化がコミュニティの再生を促すのではないかという仮説をもとに実践的研究を行ってきた。いの町是友奥名地区では2009年に実施したワークショップを踏まえて、2010年には是友奥名自主防災会が中心となって、地域防災活動の基礎となる「住民同士の人間関係」の構築を検討してきた。その結果、地区を流れる河川敷に芝桜を植える花街道づくりを共同作業することにより、地域のソーシャル・キャピタルを培養しようと試みた。

また、防災意識についてのアンケート調査では、クラスター分析により住民を3つのサブグループに分け、それぞれの防災意識を分析した。調査結果をみると、1) 住民の多くは南海地震の揺れ被害による家族の死傷者まで想定しているものの、自助による備えは不足している、2) 近所づきあいはやや希薄化しつつあるが、「子供が独立しつつある熟年層」を中心に被災時に地域内での共助が期待できる、3) 大部分の住民は自主防災組織を肯定的に捉えているが、活動参加については「模様眺め」の住民が多い、の大きく3点が明らかになった。

また、高齢者層、熟年者層が、自主防災組織に「地域住民同士の人間関係をよくする」活動を期待しているのに対して、若年層は防災の具体的な活動を期待しており、具体的な活動を積み重ねることで自主防災組織に若・中年層を巻き込む仕掛けが必要であることが明らかとなった。

さらに、パス解析の結果から、自主防災組織は、「被災時の助け合い意欲・備え」といった地域の共助を高めてくれる存在であるといえる一方で、活動参加者・地域住民全体の自助向上のためには新たな仕掛けが必要であることが明らかとなった。

このように、自主防災組織は「立ち上げる」だけでなく、「活動を継続させる」ことにより、多くの地域住民を巻き込んでいき、それが災害時に大きな力を発揮することになると思われる。

しかし、自主防災組織が単独で活動を継続させるには限界がある。各々の自主防災組織を支援

³⁰ 次の南海地震は前回から91年である、ともいわれているし、それよりも早くなるともいわれている。

第9章 総 括

する大きな枠組みがあれば、その中で質の高い自主防災組織活動を行うことができるのではないだろうか。そこで、高知県下の市町村社会福祉協議会における地域福祉活動のなかで「防災」はどのように捉えられているのか、換言すれば「防災と地域福祉」の連携がどのようになっているのか若干の先進事例を検討した。

その結果、佐川町社会福祉協議会では地域福祉活動計画策定を契機に、町内5地区で福祉のまちづくり委員会が主催する「勉強会」が盛んになり、そこで「防災」を学習するようになり、自主防災組織の活動が活性化するようになった。地域の人間関係の希薄はすでに住民たちが感じていたところであり、「何か」をきっかけにコミュニティの再生を図りたいと望んでいた住民たちが「防災」に目をつけたのである。佐川町は高知県では内陸に位置し、防災意識の高い地域ではなかったが、「『防災』をキーワードに地域が再組織化される」ことを地域住民が肌で感じて、今では県下でも「防災と地域福祉」を連携した取り組みをしている先進的な事例となった。

その他、日高村社会福祉協議会では10数年に渡って小地域福祉活動「ネットワーク会議」を行っており、そこでネットワークマップ作りを行ってきたが、近年は「防災」を視点に入れて、災害時の要援護者への支援の方策を検討してきた。津野町社会福祉協議会では他地域に先んじて「安心・安全見守り台帳」づくりや「お守りカード」の配布、小地域ふくし座談会の実践を通じて「防災」活動にも取り組んできた。

いずれも、地域住民による「防災」の視点を取り入れた地域組織化を社会福祉協議会がバックアップする形をとって、「共助」のまちづくりを推進している。社会福祉協議会側からみれば、地域の人と人を結ぶ地域福祉活動において、今「防災」は一つの近道になっており、キーワードとして受け入れられやすい環境になっている。地域住民側からみれば、希薄になった地域の人間関係を再生させる契機として「防災」は多くの人々の琴線に触れることになり、「日常生活から防災活動」という意識が生まれていったのである。

高知県の自主防災組織は、ほぼ集落自治会（部落会）を単位としているが、全国屈指の過疎化、高齢化の現実に直面する高知の集落は、すでに「防災」の担い手が不足しているところもある。大分県では高知県と同様に多くの中山間地域を抱えており、過疎化の深化した小規模集落が多い。大分県では、災害時に孤立しかねない小規模集落における防災対策が大きな課題となっており、このような地域では「公助」の役割が欠かせない。高知でも、津波被害が想定される沿岸部だけでなく、災害時の孤立を想定した中山間地域の小規模集落対策も急がれるであろう。また、企業や大学が地域と連携して防災対策をすること、防災や復興対策に女性の視点を入れることなども必要であろう。いずれにせよ、東日本大震災を経験して、今後の防災に関する「自助」、「共助」、「公助」のあり方は、大きな変革を迫られることになるであろう。

「自助」として個人や家族が災害に備えて物資や連絡方法、家具の固定などの実践を行っていくことはもちろんのこと、「共助」として地域の防災力を高めていかねばならない。今回の震災を経験して、自主防災組織をつくるだけでなく、活動の質を高めていくことが喫緊の課題であることが身に染みた。多くの地域住民を取り込んでいくためには、時には「楽しい防災」をやりながら一人でも多くの住民の「顔」がみえる関係を構築し、ソーシャル・キャピタルを培養していくことが重要である。また、多くの事例から「防災」をキーワードにした地域福祉活動が活性化する過程を見ることができた。自主防災組織を活性化させることによって、災害時のみならず平常時のコミュニティの再生をはかっていかねばならないのである。

引用・参考文献および資料

- 石見利勝「自主防災組織とコミュニティ活動」『社会・経済システム』16号、pp. 43-49、1997年。
- 大木麻美・田中直人「防災教育の実施状況と世代別に見た住民意識—高知県安芸市・和歌山県串本町における調査—」『日本建築学会大会学術講演梗概集』2007年8月、pp. 359-360。
- 大槻知史「立命館大学歴史都市防災研究センター・高知大学合同東日本大震災「防災缶」緊急支援プロジェクト報告」、歴史都市防災論文集 vol. 6、立命館大学歴史都市防災研究センター、2011年。
- 岡西靖・佐土原聡「自治会加入層の防災意識・対策の実態と今後の地域防災力向上に関する研究—保土ヶ谷区民会議のアンケート結果の考察から—」。
- 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編『災害社会学入門』弘文堂、2007年。
- 恩田守雄『共助の地域づくり—「公共社会学」の視点—』学文社、2008年。
- 北川慶子・宮本英揮「佐賀県の地方都市における高齢者の防災意識と土砂災害リスクの啓発」『老年社会科学』第31号第1号、2009年。
- 北原糸子編『日本災害史』吉川弘文館、2006年。
- 高知県「高知県地域福祉支援計画（原案）」平成23年1月。
- 高知県防災会議「高知県地域防災計画（一般対策編）」平成18年5月修正。
- 高知大学理学部岡村真教授のホームページ「岡村土研」
<http://scl.cc.kochi-u.ac.jp/~mako-ok/index.html>
- 小島隆矢・若林直子・眞方山美穂・樋野公宏・布田健「住居・地域の安全・安心についての意識と対策行動に関する統計的因果分析」『総合論文誌』7、pp. 104-109、2009年。
- 久木留貴裕・森伸一郎「自宅や地域に対する耐震安全性認識と防災意識の関係」。
- 栗田勝美・山下紗弥圭・加瀬秀樹「防災教育による受講者の地域防災に対する意識変化とこれからの問題点—千葉県大網白里町の場合—」都立産業技術高等専門学校。
- 清水裕・西道実・田中優・福岡欣治・堀洋元・松井豊・水谷恵三「地域自主防災組織の活動実態と活動上の問題点」『学苑・人間社会学部紀要』772、pp. 142-151、2005年。
- 消防庁『平成21年度版 消防白書』。
- 菅麿志保『災害ボランティア 実践ワークショップガイド』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター、2006年。
- 鈴木堯士『四国はどのようにしてできたか—地質学的・地球物理学的考察—』南の風社、1998年。
- 鈴木堯士「寺田寅彦の地震津波論①②③」高知新聞平成23年5月28～30日付。
- 全国民生委員児童委員連合会『民生委員児童委員発 災害時一人も見逃さない運動 進捗状況調査 中間報告』2007年。
- 全労済統合5周年記念報告書『地域と防災』全労済協会、2010年。
- 総務省消防庁『平成21年版 消防白書』。
- 竹内慎一・南慎一・戸松誠「有珠山周辺地域の防災まちづくりに関する住民意識調査」『日本建築学会大会学術講演梗概集』2005年9月、pp. 751-752。
- 田中きよむ・玉里恵美子『高知発 地域福祉実践 研究報告書』2008年。
- 玉里恵美子・霜田博史・大槻知史『自主防災組織活動の活性化過程(1)アクションリサーチの試み』高知大学教育研究論集14巻、2010年、pp. 35-45。

■ 引用・参考文献および資料

- 東京経済大学『4県（三重県・和歌山県・徳島県・高知県）共同地震・津波県民意識調査報告書』、2009年。
- 内閣府『平成21年版 防災白書』。
- 内閣府『ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』平成14年度内閣府委託調査報告書。
- 西尾祐吾・大塚保信・古川隆司『災害福祉とは何か―生活支援体制の構築に向けて―』ミネルヴァ書房、2010年。
- 門前勝明・清川直子「呉市における自主防災組織の現状について」『呉工業高等専門学校研究報告』第68号、pp. 73-80、2006年。
- 門前勝明・小早川誉博・岡田健司「呉市の自主防災組織の活性化対策について」『呉工業高等専門学校研究報告』第69号、pp. 83-91、2007年。
- 広井良典・小林正弥『コミュニティ』勁草書房、2010年。
- 福田清乃・熊谷良雄「被災世帯の防災意識に関する意識調査―1983年日本海中部地震直後と10年後、20年後を比較して―」pp. 111-114。
- 正井礼子講演「災害と女性―報道されなかった阪神・淡路大震災」（平成22年度男女共同参画推進月間講演会：こうち男女共同参画づくり財団）2010年6月20日。
- 宮本和彦・梶原隆之・山村豊『社会調査の基礎（社会福祉士シリーズ5）』弘文堂、2009年。
- 山本俊雄・荻本孝久・田辺賢一「自主防災組織の活動実態に関するアンケート調査―神奈川県中央地域の15市町村を対象として―」。

[謝 辞]

高知県吾川郡いの町是友奥名地区の皆様には、本研究・教育に関して多大なご支援をいただきました。本文中の写真や表の一部は、是友奥名自主防災会より提供されたものです。高知県危機管理部地震・防災課、高知市総務部危機管理室、いの町総務課、佐川町総務課、佐川町社会福祉協議会、中本町自主防災会、日高村社会福祉協議会、津野町社会福祉協議会、大分県企画振興部、由布市総務部総合政策課、石巻市の皆様をはじめ多くの方々に貴重な資料を提供していただきました。また、全労済協会には研究助成をしていただき、貴重な研究を継続・発展させることができました。皆様のご協力に対しまして、記して御礼申し上げます。

平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震では多数の方々がお亡くなりになりました。謹んでご冥福をお祈り申し上げます。そして、今なお避難生活を続ける多くの被災者の皆様の生活再建および地域の復興をお祈り申し上げます。私たちが暮らす高知県では、今世紀前半に南海地震が起これと予想されており、甚大な津波被害が出るといわれています。今回の震災から様々なことを学び、一人でも多くの命を救うべく減災に向けて、研究者として、そして市民として努力を重ねてまいります。

合掌

〈執筆者略歴〉

玉里恵美子（たまざと えみこ）

高知大学総合教育センター准教授、博士（社会学）。

専門は農村社会学、家族社会学、地域福祉論。

龍谷大学大学院文学研究科社会学専攻博士後期課程単位取得満期退学後、高知女子大学保育短期大学部講師、高知女子大学社会福祉学部助教授、准教授を経て、2009年より現職。

主な著書に『高齢社会と農村構造—平野部と山間部における集落構造の比較—』（単著、昭和堂、2009年）、『集落限界化を超えて—集落再生へ—高知から発信—』（単著、ふくろう出版、2009年）等がある。

霜田 博史（しもだ ひろふみ）

高知大学人文学部准教授、博士（経済学）。

専門は地方財政論。

京都大学大学院経済学研究科博士後期課程学習指導認定取得退学後、高知大学人文学部講師を経て、2009年より現職。

主な論文に「現代ドイツの地域間格差是正政策に関する一考察」（単著、『高知論叢』93、2008年、所収）、「統一後の東ドイツ地域からみたドイツ連邦財政調整制度の意義」（単著、『高知論叢』91、2008年、所収）等がある。

大槻 知史（おおつき さとし）

高知大学総合教育センター准教授、博士（政策科学）。

専門は地域社会学、地域防災、コミュニティプランニング。

立命館大学大学院政策科学研究科博士後期課程修了後、立命館大学衣笠総合研究機構・ポストドクトラルフェロー研究員を経て、2009年より現職。

主な著書・論文に「歴史京都の縮図・上七軒、花街、千本釈迦堂、北野天満宮のまちなみ保全」（共著、『文化遺産防災学事始め—危険を知り、それを防ぐには—』（株）アドスリー、2008年、所収）、「コミュニティ防災意識向上のための防災ゲーミングの開発と評価」（共著、『歴史都市防災論文集』2、2008年、所収）等がある。

自主防災組織活性化による
福祉コミュニティ再生の課題と展望

2011年12月

発行 ■ 財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会
〒151-0053 東京都渋谷区代々木2-11-17
ラウンドクロス新宿5階
TEL：03-5333-5126
FAX：03-5351-0421

印刷 ■ 株式会社プライムステーション

全労済協会「公募研究シリーズ」既刊報告誌

(所属・役職は発行当時です。)

⑬ 『日本における中山間地域の活性化に関する地域マネジメント研究

～経営学・マーケティング・ケアの視点から～』2011年7月

立命館大学経営学部教授 守屋 貴司、教授 佐藤 典司、立命館大学スポーツ健康科学部教授 三浦 正行

○ 現在中山間地域では、過疎化の進行により様々な資源の喪失の危険が高まっている。本研究では中山間地域の活性化のため、①中核となる地方自治体・農協等の組織とリーダーの分析、②地域ブランド構築の過程での問題点、③子供たちの健康づくりのヒアリング調査によるケアとコミュニティの考察、の3つの視点から分析を進め、課題と展望を述べる。

⑭ 『社会連帯組織としての非営利・協同組織（協同組合）の再構築』2011年5月

関西大学商学部教授 杉本 貴志

○ 非営利・協同組織（協同組合）の可能性を歴史的に検証するとともに、協同組合における多様化する労働問題などを多角的に検討し、格差社会におけるその社会的役割、存在意義を考察する。また、倫理的事業を展開するイギリス協同組合の事例等から、これからの協同組合のあり方について、格差社会への対応、社会連帯組織の視点から問いかける。

⑮ 『ポスト福祉国家の時代における共生社会の可能性とベーシック・インカム論』2010年12月

神戸大学大学院法学研究科教授 飯田 文雄

○ 今なぜベーシック・インカムなのか。閉塞感のある社会の中で、経済的平等の確保の構想が注目を集める一方で、どこの国でも政策実現されていない。本報告書は形成の歴史、その他所得保障論との比較や財源などその特質の類型を試み、多面的に現代型ベーシック・インカム論の考察し、共生社会論との関係について総合的な検討を行う。

⑯ 『高齢化及び人口移動に伴う地域社会の変動と今後の対策に関する学際的研究』2010年12月

研究代表者：日本大学生物資源科学部准教授 高橋 巖

○ 700万人にも及ぶ団塊世代の定年リタイアが目前に迫るなか、定年後世代が、希望の持てる豊かな老後を送り、かつ安定的に地域社会を支えるための方策を探る。農村部の過疎が進むなかで、多様なIUJターンの実態を明らかにするとともに、とりわけ有効と思われる「Iターン移住」について、事例を含め多面的に考察する。

⑰ 『日系人労働者は非正規就労からいかにして脱出できるのか ～その条件と帰結に関する研究～』2010年10月

茨城大学人文学部准教授 稲葉 奈々子、徳島大学大学院ソシオ・アーツ・アンド・サイエンス研究部准教授 樋口 直人

○ 在日の南米出身日系人労働者のほとんどは非正規雇用であり、将来的に日本社会の底辺階層になりかねない状況である。本研究では非正規雇用から脱出できた人々に対する聞き取り調査を行い、脱出の条件について人的資本と社会関係資本の点から仮説を立てて検証する。対策としては、社会移動の可能性を確保する発想が重要であることを提言する。

- ⑬ 『デンマークの社会的連帯とワークライフバランス ～人生をマネージメントする～』 2010年10月
愛国学園大学人間文化学部助教 熊倉 瑞恵
- 人生を主体的にマネージメントするという積極的なワークライフバランスの視点から、普遍的福祉国家と評されるデンマークの社会的連帯や、デンマークの仕事と生活の選択肢、マネージメント能力の形成等について、現地でのインタビューやEUの調査資料から検証し、日本の社会的連帯およびワークライフバランスの実現に向けた示唆を見出す。
- ⑫ 『社会的排除と高等教育政策に関する国際比較研究 ～高等教育の経済効果の視点から～』 2010年9月
関西大学商学部教授 高屋 定美、武庫川女子大学共通教育部専任講師 西尾 亜希子
- 社会的排除対策の意義を検討し、格差是正手段と考えられる教育がどのような役割を果たせるのか、高等教育の経済効果の視点から探求する。特にEU諸国で教育と労働の関係がどのような実態にあるか、EUの雇用戦略と位置づけられるデンマークの黄金の三角形：フレキシキュリティモデルを中心に検証し、日本社会への適用可能性を探っていく。
- ⑪ 『社会連帯型人材育成モデルの構築に当たって
～日本とフィンランドにおける人材育成システムの社会的役割に関する比較研究～』 2010年4月
北海道大学高等教育機能開発総合センター准教授 亀野 淳
- 人材育成における社会的連帯モデルについて、その先進的モデルとしてフィンランドの取り組みを検証する。インタビュー調査等により、教育機関、企業、行政、労働組合等の各機関の連携による社会全体での人材育成モデルを明らかにする。そして、企業内教育を中心とした日本の人材育成モデルの今後の方向性・あり方について検討する。
- ⑩ 『NPOにおける若者の就労支援に関する調査研究「生きる価値の再構築」
～NPOで働く若者からはじまる市民社会の創造～』 2010年2月
認定特定非営利活動法人チャイルドライン支援センター事務局長 加藤 志保、事務局次長 林 大介
- 社会的な閉塞感のなかで、NPOの活動により課題に向き合おうとする若者たちがいる。しかし、NPOにおいて若者たちの生活が保障されるだけの雇用・就労の条件が整えられることは並大抵のことではない。雇用・就労の現状と将来への展望についてのヒアリング調査により、次世代の活躍の場としてNPOが展開しうる可能性を提示する。
- ⑨ 『地域間格差縮小政策の貧困削減効果 ～「賃金構造基本統計調査」による検証～』 2009年12月
九州大学大学院経済学研究院講師 浦川 邦夫、同志社大学経済学部教授 橋本 俊昭
- 現在我が国では、経済格差や貧困を削減する効果的な政策の必要性がますます高まっている。しかし、現状の社会保障制度だけでは効果は万全ではなく、地域の雇用環境や教育環境などのマクロ的な要因が地域間格差に影響を及ぼしていると考えられる。地域間の賃金所得格差を検証し、格差縮小政策の貧困削減効果をシミュレーション分析により検討する。
- ⑧ 『土地・資産をめぐる格差と社会保障及び関連政策（都市・住宅・コミュニティ政策）の展望』 2009年3月
千葉大学法経学部教授 広井 良典、准教授 大石 亜希子、千葉大学大学院 加藤 壮一郎
- ⑦ 『転職経路が機会の不平等性・所得格差に与える影響』 2009年1月
同志社大学大学院社会学研究科博士後期課程 森山 智彦
- ⑥ 『就業形態の多様化と社会保険の適用状況に関する国際比較』 2008年11月
成蹊大学経済学部准教授 丸山 桂

全劳济协会