



自主防災組織の抱える問題と機能化へと 向けての提言¹⁾

— 全国ウェブ調査の結果から —

有 馬 昌 宏

要旨 災害対策基本法では第5条第2項において、自主防災組織の充実が規定されている。自主防災組織に関しては、阪神淡路大震災を契機に共助の重要性が広く国民に認識されるようになり、1995年に43.8%であった自主防災組織の活動カバー率は、2012年には75.8%にまで高まってきている。しかし、単に組織化しただけでは自主防災組織は有効には機能しない。本研究では、2011年に実施した全国ウェブ調査に基づき、住民の自主防災組織への加入意識の現状を明らかにするとともに、自主防災組織の活動を活性化して災害時に有効に機能させるためには何が必要かを明らかにすることを情報経営の視点から分析することを試みる。

キーワード 自主防災組織, 活動カバー率, 住民の加入自覚率, 組織の活性化と機能化,
全国ウェブ調査

原稿提出日 2012年10月24日

Abstract Mutual help is important in occurrence of disasters, and Basic Disasters Countermeasure Act provides that residents' disaster prevention organizations should be prepared. Residents' disaster prevention organizations became widely known after the Hanshin Awaji Great Earthquake in 1995, with its coverage ratio reaching 75.8 percent in 2012. However, high coverage ratio does not necessarily mean well prepared. In our study we hypothesized that in spite of rising coverage ratio residents' willingness to join and sense of belonging to residents' disaster prevention organization is low. According to the hypothesis we conducted a nationwide web survey to reveal the residents' attitude towards residents' disaster prevention organizations and what is needed to vitalize its activities. As a result, it has been shown that there are possibilities to transform residents' disaster prevention organizations into functioning organizations by evoking interest and strengthening sense of belonging through effective marketing activities.

Key words Residents' Disaster Prevention Organization, Household Coverage Ratio, Recognized Participation Ratio, Vitalization and Functioning of Organization, Nationwide Web Survey

1. はじめに

人口の減少と高齢化が同時進行している我が国には、高齢者や障害者などのいわゆる「災害弱者」や「災害時要援護者」と呼ばれる人々が多く存在しており、これらの人々を災害からいかに守るかが大きな課題となっている。都道府県や市区町村の地域で作成される地域防災計画などでは、有事や災害時の要援護者を事前に把握しておき、平時には近隣住民の見守りや声掛けによる要援護者の健康福祉の向上や孤独死予防、ひいては安心・安全のまちづくりのための地域力の増強に資する一方で、有事や災害時には混乱の中で要援護者を的確かつ適切に支援して人的被害を最小限にいとめるとともに、避難所での新たな要援護者の発生を抑制することが考えられている。また、これらの活動を担う地域組織として、災害対策基本法第5条第2項において自主防災組織の充実が規定されている²⁾。

この自主防災組織は、阪神淡路大震災が発生した1995年には全国での組織数は70,639で活動カバー率（自主防災組織がその活動範囲としている地域の世帯数を管内の全世帯数で除した比率で、2007年度までは「組織率」として定義されていた）は43.8%であったが、阪神淡路大震災を契機とした共助意識の高まりに加えて、防災対策として自治体からの積極的な設立の働きかけもあり、総務省消防庁の調査によれば、2012年4月1日時点では、全国1,747市区町村のうち1,625市区町村で146,396の自主防災組織が組織化され、活動カバー率は75.8%にまで向上してきている（総務省消防庁[10]）。しかし、2005年6月実施の内閣府の「水害・土砂災害等に関する世論調査」（内閣府[13]）では、地域での自主防災活動へ参加しているとの回答率は19.1%にとどまり、2005年の64.5%の組織率（現在の定義では活動カバー率）と比較して参加意識のある住民の比率は低く、組織化はされたものの、多くの自主防災組織では地域住民を巻き込んだ積極的な活動が行われていない実態が窺える結果となっている³⁾。

本稿では、国や地方自治体からの有事・災害情報の提供先として重要な検討対象であるとともに、災害時には災害現場で真っ先に活動が求められている組織である自主防災組織について、その現況を把握することを目的に2011年1月から2月にかけて実施した「自主防災組織に関するウェブ意識調査」（有効回答は7,133）に基づき、局地的な集中豪雨災害から東日本大震災のような大規模広域災害までを含め、平時から自主防災組織を活性化させ、災害時に自主防災組織を有効に機能させるためには何が必要なのかを検討する。

2. ウェブ調査の概要

自主防災組織の全国の活動カバー率は、上述のように2012年4月1日時点で75.8%であり、4世帯に3世帯は自主防災組織の活動エリアとしてカバーされているという統計データが示されている。しかし、防災訓練の準備や災害時要援護者支援の活動に関連する会合や集会あるいは研究会で、参加者に自主防災組織に加入しているかどうかを問うてみると、加入しているとの回答は1割から2割程度にとどまっております。我々は、自主防災組織の活動カバー率と自主防災組織への加入自覚率（自主防災組織に加入していると明確に意識している住民の比率）との間には、大きな乖離があるのではないかとの問題意識を持っていた。

しかし、自主防災組織への加入自覚率を無作為抽出による統計調査で明らかにするには費用的に問題があるため、ウェブを利用して、自主防災組織への加入自覚意識を含め、居住する自治会や町内会の範囲の地域レベルでの防災に対する共助意識ならびに自助意識と自助活動などを設問した調査を企画し、2011年1月19日から2011年2月24日までの37日間にわたり、株式会社データサービスに委託して、ウェブ上での応募型の調査を実施した。

調査では、①回答者の個人属性（性別、年齢、職業、家族数、家族構成員の属性、居住年数、居住形態、居住している都道府県）、②被災および避難経験の有無と最寄りの避難所の認知状況、③自治会・町内会（町会）への加入状況、④自主防災組織の認知と自主防災組織への加入自覚状況および活動状況ならびに自主防災組織の活動の評価、⑤自主防災組織への加入を自覚していない場合の加入希望と平常時ならびに災害時の参画を希望する活動内容、⑥自主防災組織の活動を活発にするために行政に希望する対策、⑦自助として行

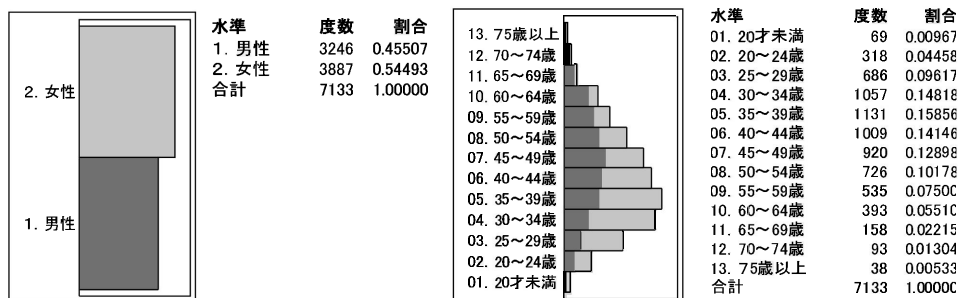


図1 ウェブ調査の回答者の属性（性別と年齢）

っている防災対策、⑧災害時要援護者の避難支援意向と個別支援計画策定時の避難支援者を依頼された場合の対応および避難支援者を引き受けられない場合の理由、⑨自助と共助と公助の順位付けと100点を配分する方法による重要度評価、に関する項目を設問し、7,133人の回答者から有効回答を得ている。

回答者の性別と年齢別による構成は図1に示す通りであるが、応募型のウェブ調査であることを反映して、回答者の構造は、女性の比率が高く、また女性は20歳代から40歳代前半までに多く、男性は40歳代後半以上に多いという回答者の偏りが存在する（図1の濃色部は男性に該当する部分である）。このため、都道府県や全国の母集団の自主防災組織への加入自覚率などを推定したり、自主防災組織への加入の有無が平常時や災害時の共助活動への参画意識に影響を及ぼしているかどうかなどの検定をするには、サンプルの偏りの補正が必要となるが、インターネットの積極的活用者という母集団の属性が詳細にわからないため、本稿では、サンプルの偏りについては、特別な補正は行わないで単純集計やクロス集計結果を提示している。

3. 自主防災組織の現状と問題—ウェブ調査の結果から—

(1) 都道府県別の自主防災組織活動カバー率と自主防災組織加入自覚率

表1には、消防庁がまとめた自主防災組織活動カバー率（総務省消防庁[10]）と我々が今回行ったウェブ調査の結果から得られた各指標の数値を並列で示している。具体的には、都道府県別に、自治会・町内会への加入率、防災訓練への参加率（「積極的に参加している」と「参加したことがある」と「参加はないが見学したことがある」の回答比率の合計）、自主防災組織が存在することの認知率、自主防災組織の活動への関心率（「非常に関心を持っている」と「どちらかといえば関心を持っている」の回答比率の合計）、自主防災組織への加入自覚率（「自主防災組織に加入していますか」との質問で「加入している」との回答比率）、自主防災組織加入意思率（「自主防災組織に加入していますか」との質問で「加入している」との回答をしなかった回答者に限定して尋ねた「自主防災組織から加入を求められた場合、どうされますか」との質問で「参加する」との回答者の全回答者に対する比率）とサンプル数を示している。なお、総務省消防庁[10]がまとめた自主防災組織活動カバー率は、東日本大震災の影響を考慮し、岩手県、宮城県及び福島県のデータについては、前年（平成22年4月1日現在）の数値を集計したものであることに留意されたい。

表1 都道府県別の自主防災組織に関わる各指標のウェブ調査集計結果

都道府県	自主防災組織活動カバー率	自治会町内会加入率	防災訓練参加率	自主防災組織認知率	自主防災組織関心率	自主防災組織加入自覚率	自主防災組織加入意思率	サンプル数
北海道	48.6	78.6	33.1	25.1	44.3	2.8	26.7	357
青森県	30.7	82.5	38.2	28.1	47.4	3.5	36.7	57
岩手県	72.5	86.7	43.3	28.3	43.3	10.0	36.2	60
宮城県	85.0	85.5	56.5	46.3	53.2	12.9	33.7	124
秋田県	67.8	87.7	54.4	43.9	54.4	10.5	47.8	57
山形県	73.3	85.5	43.6	47.3	41.8	12.7	21.4	55
福島県	82.9	75.3	46.9	35.8	50.6	2.5	36.8	81
茨城県	61.0	67.5	38.6	28.6	39.5	4.4	21.6	114
栃木県	87.8	73.2	40.2	30.5	45.1	3.7	28.8	82
群馬県	76.3	84.2	43.8	30.5	41.7	6.3	34.6	96
埼玉県	81.8	74.8	47.6	40.4	47.4	8.0	24.1	401
千葉県	57.3	69.1	44.8	38.4	46.7	8.5	28.4	363
東京都	77.7	52.5	44.9	29.7	43.0	4.6	23.6	843
神奈川県	77.4	76.4	46.1	38.6	46.1	11.9	30.4	571
新潟県	75.1	84.7	38.4	40.2	46.4	11.6	29.0	112
富山県	66.0	96.5	43.9	45.6	49.1	12.3	15.2	57
石川県	76.5	79.4	47.1	45.6	47.1	16.2	22.4	68
福井県	78.9	81.3	53.1	50.0	53.1	25.0	36.4	32
山梨県	91.9	83.3	80.6	58.3	63.9	25.0	40.0	36
長野県	90.8	88.8	65.4	56.6	45.8	22.4	25.7	107
岐阜県	94.8	85.8	59.4	62.6	50.9	19.6	31.5	107
静岡県	95.2	92.0	72.9	66.3	52.5	36.5	26.4	200
愛知県	97.4	81.1	44.3	38.4	44.5	9.8	31.4	481
三重県	95.1	85.1	53.5	54.0	55.0	20.8	28.8	101
滋賀県	85.5	89.4	51.8	44.0	54.1	16.5	34.4	85
京都府	89.1	77.9	40.8	38.4	35.6	9.8	23.2	174
大阪府	82.0	70.0	41.4	32.5	48.0	5.7	26.1	559
兵庫県	95.5	77.2	48.6	36.6	49.7	6.8	28.2	354
奈良県	77.5	87.0	41.0	44.0	50.0	12.0	36.0	100
和歌山県	77.3	81.8	53.6	48.2	50.0	12.5	28.3	56
鳥取県	67.0	77.8	51.9	59.3	44.4	14.8	35.0	27
島根県	52.0	87.5	54.8	65.6	56.3	18.8	45.8	32
岡山県	51.3	85.8	32.8	30.6	47.0	5.2	31.0	134
広島県	76.6	80.2	35.0	41.0	44.3	6.0	27.3	183
山口県	79.1	87.0	39.2	33.3	50.6	1.3	30.2	79
徳島県	87.0	76.2	47.6	47.6	45.2	23.8	37.5	42
香川県	69.7	74.5	32.6	45.5	50.9	12.7	42.2	55
愛媛県	87.4	85.5	38.7	44.7	44.0	9.2	38.3	76
高知県	67.6	81.8	39.4	39.4	39.4	6.1	34.5	33
福岡県	63.1	79.3	37.5	25.3	49.0	3.3	32.1	243
佐賀県	64.9	80.8	46.2	26.9	50.0	3.8	25.0	26
長崎県	44.5	78.7	34.0	23.4	34.0	10.6	22.2	47
熊本県	55.1	89.2	44.6	33.8	50.8	3.1	30.2	65
大分県	91.0	84.3	45.1	41.2	47.1	7.8	25.6	51
宮崎県	74.8	70.5	50.0	38.6	59.1	9.1	48.6	44
鹿児島県	71.0	71.4	36.5	25.4	50.8	4.8	40.4	36
沖縄県	8.9	46.5	34.9	20.9	55.8	0.0	28.9	43
合計	75.8	75.7	45.0	37.6	46.7	9.2	28.7	7,133

注) 自主防災組織活動カバー率は総務省消防庁[10]による。それ以外の指標は、本研究でのウェブ調査の結果によるものである。なお、本研究でのウェブ調査に基づいて求めた各種の比率については、詳細は文中で定義しているが、全国と都道府県別のいずれについても、全回答者を母数にして求めたものである。

表1より、ウェブ調査でサンプルに偏りがあることを考慮に入れる必要はあるものの、自主防災組織活動カバー率と我々がウェブ調査で調査した自主防災組織加入自覚率との間に大きな乖離があることが明らかとなっている。

自主防災組織活動カバー率が最も高い都道府県は愛知県で97.4%，続いて兵庫県の95.5%，静岡県の95.2%となっている。上位3県以外に活動カバー率が90%を超えている自治体は，三重県（95.1%），岐阜県（94.8%），山梨県（91.9%），大分県（91.0%），長野県（90.8%）である。阪神淡路大震災を経験した兵庫県の他は，東海地震への備えが必要とされている東海・甲信越の6県と南海地震への備えが必要とされている大分県が高い組織率となっている。

一方で，自主防災組織加入自覚率が最も高い都道府県は静岡県であり，加入自覚率は36.5%となっており，山梨県，福井県が共に25.0%で続いている。上位3県以外で加入自覚率が20%を超えているのは，徳島県（23.8%），長野県（22.4%），三重県（20.8%）の3県のみである。自主防災組織活動カバー率の高い上位3県である愛知県，兵庫県，静岡県の自主防災組織加入自覚率は，それぞれ9.8%，6.8%，36.5%であり，特に愛知県と兵庫県において自主防災組織活動カバー率と自主防災組織加入自覚率との間に大きな乖離が存在することがわかる。この結果から，ウェブ調査でサンプルに偏りがあるという統計的な問題は存在するものの，現在の自主防災組織の実態は，活動カバー率は高くなってはいるが，加入自覚率は低く，多くの自主防災組織は「有名無実の机上だけの名ばかりの組織となっているのではないか」という懸念がデータから示されたと言えよう。

（2）防災訓練参加率と自主防災組織の組織化に関連する各指標との関係

自主防災組織活動カバー率と自主防災組織加入自覚率との間の大きな乖離に示されている現状の名ばかりの自主防災組織の体制では，平時の積極的な自主防災活動はもとより，災害時の迅速な防災活動を行うことは期待できない。災害時の有効な共助活動を可能とするには，第一に，自主防災組織が編成されている地域に居住している住民に，自らが自主防災組織に所属しているという自覚を持って生活してもらうとともに，平時の訓練に参加し，災害時に何をすべきかの役割を認識し，その役割を担える能力を備えておいてもらう必要がある⁴⁾。

今回のウェブ調査では，自主防災組織関心率（全国では46.7%）と自主防災組織加入意思率（自主防災組織に加入する意思がある比率で，全国では28.7%）の2つの指標は，ある程度の高い率を示しており，自主防災組織の活動について，住民には一定の理解があることが窺える。

しかし，自主防災組織に期待されている災害時の迅速かつ有効な活動が実現されるには，住民が自主防災組織に関心を持つだけでなく，実際に平時の防災活動に参加して災害時

自主防災組織の抱える問題と機能化へ向けての提言（有馬）

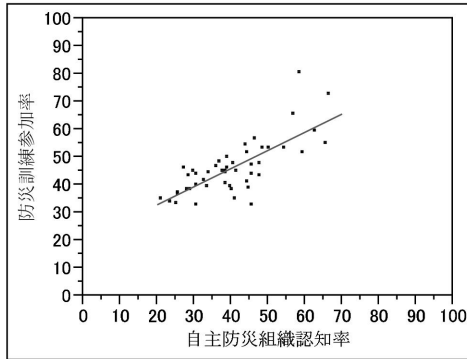
や有事に備えることが必要であり、防災訓練への参加の有無は、自主防災組織が機能するかどうかを測る一つの指標であると考えることができる。

表2には全国ウェブ調査の結果から都道府県別に算出した各指標の間の相関係数を、次ページの図2には都道府県別の防災訓練参加率と自主防災組織認知率、自主防災組織関心率、自主防災組織加入自覚率、自主防災組織加入意思率との間の関係を示した散布図と単回帰分析の結果を示している。都道府県別に集計した防災訓練参加率とそれぞれの指標との間の相関係数は、自主防災組織認知率との間では0.750、自主防災組織関心率との間では0.535、加入自覚率とは0.759、加入意思率とは0.166である。

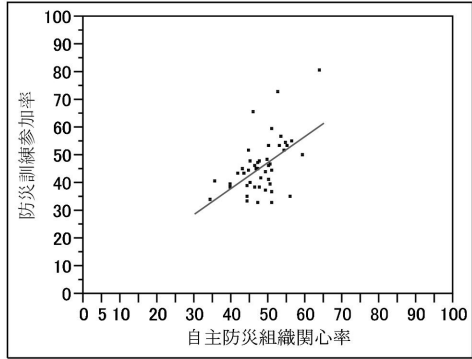
	自主防災組織活動カバレッジ率	自治会・町内会加入率	防災訓練参加率	自主防災組織認知率	自主防災組織関心率	自主防災組織加入自覚率	自主防災組織加入意思率
自主防災組織活動カバレッジ率	1.000	0.335	0.494	0.493	0.057	0.459	-0.017
自治会・町内会加入率	0.335	1.000	0.326	0.478	0.086	0.419	0.063
防災訓練参加率	0.494	0.326	1.000	0.750	0.535	0.759	0.166
自主防災組織認知率	0.493	0.478	0.750	1.000	0.368	0.843	0.187
自主防災組織関心率	0.057	0.086	0.535	0.368	1.000	0.299	0.503
自主防災組織加入自覚率	0.459	0.419	0.759	0.843	0.299	1.000	0.115
自主防災組織加入意思率	-0.017	0.063	0.166	0.187	0.503	0.115	1.000

表2 自主防災組織に関する都道府県別の各指標間の相関係数

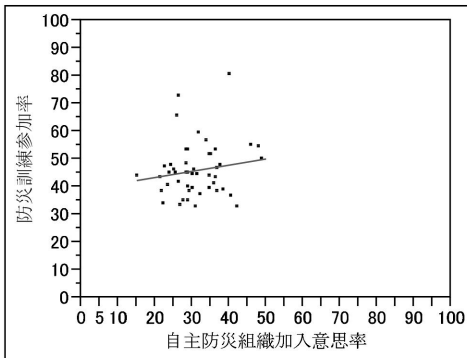
我々の行ったウェブ調査から直接的に因果関係を明確にすることはできないが、図2より、防災訓練への参加率（換言すれば災害時や有事の際の備えができていて実際の活動ができる住民の比率）は、自主防災組織認知率が高くなれば高まり、自主防災組織関心率が高くなれば高くなること分かる⁵⁾。この関係は、マーケティング理論における代表的な消費者購買行動モデルの一つであるAIDAモデルで説明が可能である。すなわち、注意・認知（Attention）が高ければ活動への参加率は高くなり、興味・関心（Interest）が高まれば、活動への参加率も高くなる。しかし、自主防災組織を認知して、関心を持って、自主防災組織への加入意思を持っただけの欲求（Desire）の段階の住民の比率を示す自主防災組織加入意思率と防災訓練参加率との間の相関は小さく⁶⁾、自主防災組織に加入していると自覚している段階、すなわち自主防災活動への参画という行動（Action）を起こした段階の住民の比率を示す自主防災組織加入自覚率と防災訓練参加率との間の相関係数は高く、単回帰分析の結果でも、防災訓練参加率に対して自主防災組織加入自覚率の係数はプラスで高度に有意であることが分かる⁷⁾。このことは、自主防災組織を有効に機能させるためには、自主防災組織の認識と自主防災組織への関心を高めた上で、自主防災組織に加入したいという意思を、実際に加入したと自覚させる意識と防災訓練参加などの具体的な行



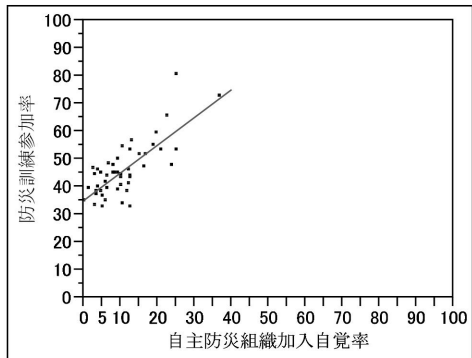
自由度調整済決定係数	0.5523	
オブザベーション	47	
項	推定値	t値
切片	19.55	5.43 **
自主防災組織認知率	0.65	7.60 **



自由度調整済決定係数	0.2704	
オブザベーション	47	
項	推定値	t値
切片	1.15	0.11
自主防災組織関心率	0.93	4.25 **



自由度調整済決定係数	0.0058	
オブザベーション	47	
項	推定値	t値
切片	38.78	5.95 **
自主防災組織加入意思率	0.23	1.13



自由度調整済決定係数	0.5671	
オブザベーション	47	
項	推定値	t値
切片	35.16	21.02 **
自主防災組織加入自覚率	1.00	7.83 **

注) 図中の直線は、当てはめられた回帰直線を示す。また、推定結果を示す表中の**と*は、推定結果がそれぞれ1%有意水準と5%有意水準で有意であることを示す。

図2 都道府県別の防災訓練参加率と自主防災組織に関する各指標との関係

動にいかにして結びつけ、加入したいという意識から加入しているという意識へといかに変容させるかが重要であることを示唆していると言えよう。

（3）自主防災活動への参加意思

ウェブ調査では、自主防災組織が平常時の際に行う活動として、「初期消火・応急手当などの講習」、「地域の人々が参加する訓練」、「防火広報や火災予防の点検を呼びかけ」、「耐震対策を呼びかけ」、「災害時の行動等の計画」、「資器材の備蓄」を、自主防災組織が災害時に行う活動として、「初期消火・救助・応急手当など」、「被害の発生・避難場所状況など情報伝達」、「住民の安否情報の整理」、「被災者の避難場所への誘導」、「生活物資などの配布や避難場所の運営」を挙げ、これらの共助活動に協力したいかを設問している。

この設問に対する回答の集計結果は図3に示すとおりであるが、図3を見る限りでは、共助活動への参加については平常時活動が71.4%、災害時活動が76.4%であり、住民の多くが共助活動への参加に対して好意的であることが窺える。

また図中の濃色部は自主防災組織へ加入・参画していないという回答者を表しているが、平常時と災害時のどちらにおいても、「具体的活動への参加希望あり」の回答において、これらの自主防災組織への加入自覚のない住民の割合が高いことがわかる。

もちろん、過去の研究（有馬他[9]）で実証されているように、住民意識調査から捉えられるのは表明選好であり、実際の活動の大変さを知らないことに起因する情報の非対称性や外部性の存在によって、表明選好には実際に参加するかどうかの顕示選好よりも、社会的に望ましい選択肢（すなわち、具体的活動への参加希望有り）へとバイアスがかかった

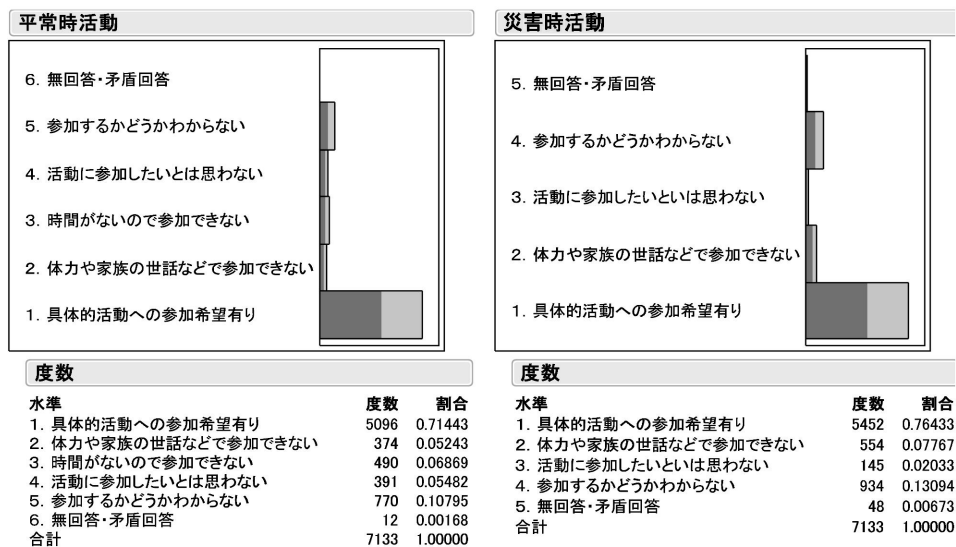


図3 平常時と災害時の共助活動への参画希望

結果が得られることは承知しているが、このようなバイアスの存在を考慮しても、ウェブ調査で明らかとなった自主防災組織へ加入・参画していないという回答者の具体的活動への参加希望に占める比率の高さは、住民の参画意欲を組織化できれば、自主防災組織を活性化でき、自主防災組織の活動を機能化できる可能性を示しているものと言える⁸⁾。

4. 自主防災組織の機能化へと向けて

(1) 自主防災組織への関心惹起

自主防災組織に対する関心は、表1に示したとおり、全国では46.7%となっており、全国で一定の関心が持たれていることがわかる。また、図2に関連して、脚注5で示したように、防災訓練を通じて自主防災組織への関心を高めることも可能である。自主防災組織が主体となっていく活動であれば、当然、自主防災組織の存在を周知させる場になりうる。防災訓練であれば、避難誘導や避難所運営等の訓練に参加した住民は、自らが自主防災組織の一員であるという自覚を持ち、自主防災組織への帰属意識が高まるとも考えられる。このようにして、住民の関心を高めることと成員に高い帰属意識を持たせることが、自主防災組織の活性化と災害時の有効な活動につながると考えられる⁹⁾。

今回のウェブ意識調査では、「自主防災組織の活動をさらに高めるには、都道府県や市区町村はどのようにすればよいと思われますか」として、自主防災組織の活性化についての対策に関する設問を行っている。この設問に対する自主防災組織加入者、自主防災組織に未加入で自主防災組織加入意思のある回答者、自主防災組織に未加入で自主防災組織への加入意思のない回答者、そして回答者全体で集計した回答結果を図4に示している。最も多かった意見は、「活動内容の住民へのPR」であり、続いて「自主防災組織に活動の場所や施設を提供する」、「消防署との連携を進める」、「自主防災組織に対してもっと財政援助を行う」、「自主防災組織の指導者に対して教育を行う」、「消防団・水防団などとの連携を進める」、「近隣の事業所の防火・防災組織との連携を進める」となっている。この結果より、自主防災組織が行っている活動を周知させることが重要であると考えられていることが明らかとなった。すなわち、自主防災組織そのものが具体的にどのような活動を行っているかを知ってもらわなければ、自主防災組織への興味・関心も加入意思も得ることができないと言える。そのため、広報活動も兼ねた防災訓練だけに限らず、様々な方法で自主防災組織の広報活動を行い、自主防災組織の存在、平常時、災害時にどういった活動を行っているかの周知を徹底することが関心惹起、帰属意識の向上及び組織

の活性化に必要であると言える。

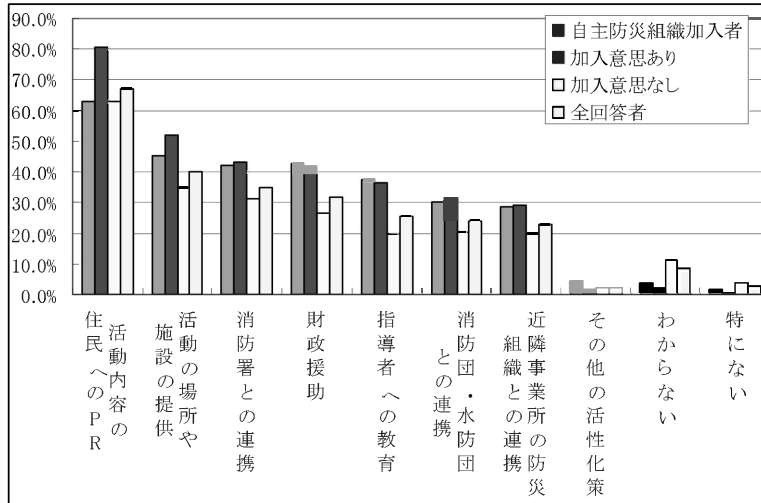


図4 自主防災組織の活動の活性

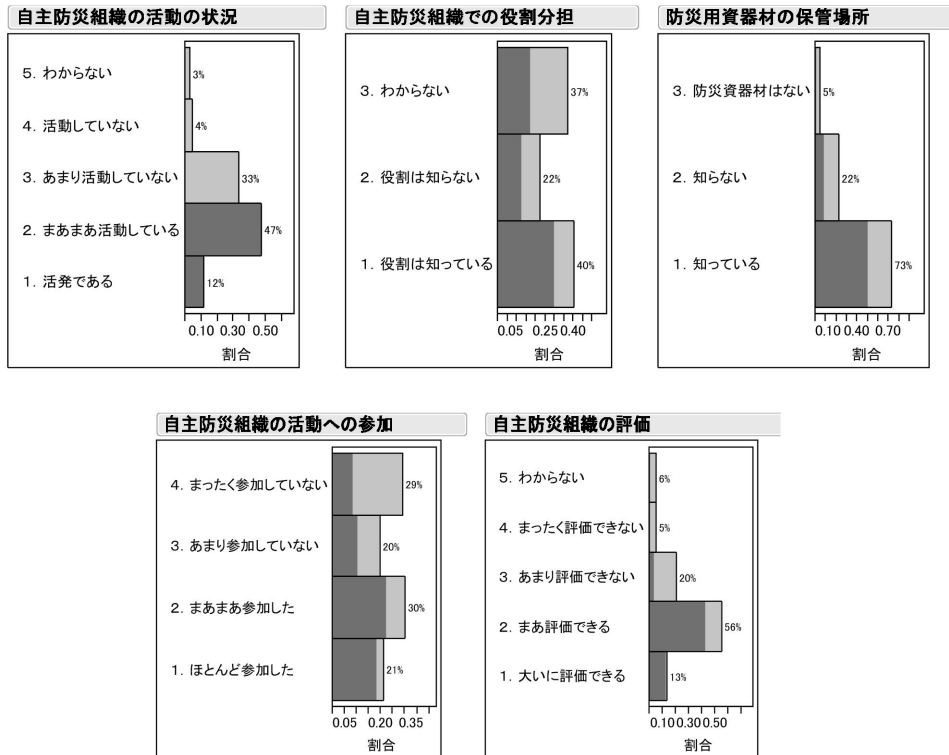


図5 自主防災組織の活動の現状と評価，役割分担の認識や防災資器材の保管場所の認識

(2) 自主防災組織の機能化に向けて

自主防災組織に加入していると認識している回答者（全回答者の9.2%の654人）に対して、自主防災組織の活動の現状と評価を問うた結果を示したのが図5である。なお、図中の濃色部は、自主防災組織の活動の現状で、「活発である」および「まあまあ活動している」との回答者に対応する部分である。

図5に示すように、自主防災組織の活動が不活発であるとの認識は37.9%、自主防災組織の活動に「まったく参加していない」という回答者が28.7%であり、自主防災組織の評価では、「あまり評価できない」と「まったく評価できない」を合わせると25.6%となっている。また自主防災組織での役割についての設問に自分の分担を「知らない」または「わからない」と答えた回答者は59.6%であった。

以上の結果から、自主防災組織への加入を自覚している住民の中でも、活動への関与度や評価は分かれており、役割分担を認識させるとともに活動に参画させていく必要性が示唆されていると言える。

5. お わ り に

本稿では、我々の行ったウェブ意識調査の結果から、サンプルの偏りについて考慮する必要はあるものの、総務省消防庁[10]が示した自主防災組織の活動カバー率と実際の自主防災組織加入自覚率との間に大きな乖離が存在することを示した。この結果から、現状の自主防災組織の多くは、自治会や町内会を通じて自主防災組織が組織化されてはいるものの、実際の災害時に組織として自主防災組織が有効かつ十分に機能するかどうかについては、疑問があるということが明らかとなった。しかし、同時に、自主防災組織に対して関心を持つ住民と加入意思を持つ住民は、都道府県に関係なく、全国で一定の比率が存在することも確認された。

組織は、単に人を集めただけでは機能しない。組織が有効に機能するためには、組織の設立・存立目的を理解して共感した組織の成員を集める必要がある。また、組織が求める目的を遂行するために必要とされる活動とそのために必要な能力を組織の成員に示し、組織の成員は組織にどのような能力をどのように提供することで貢献できるかを考え、具体的な役割を果たしていくことで学習を通じて能力を高めることで高いパフォーマンスを発揮できることになる。しかし、現状の組織としての自主防災組織は、典型的な地縁組織の一つであり、単に自治会や町内会の名簿が自主防災組織の名簿として提出されただけ、あ

あるいは自治会や町内会に加入していない世帯も自治会や町内会をベースに組織されている自主防災組織の活動領域に含まれているだけで、多くの住民（あるいは世帯）には自主防災組織への参加意識はないという事例が多くみられ、組織としての目的を達成するための機能が発揮できる状況にまでは到達していないことが本研究によって示されている。

今後は、地縁組織やボランティア組織に関する研究成果も取り入れていく必要があるが、マーケティングにおける消費者の購買行動プロセスを説明する理論である AIDA（Attention, Interest, Desire, Action）モデルを援用して、住民への周知と関心の喚起、さらには共助組織である自主防災組織の活動の必要の理解と実際の自主防災組織への加入あるいは参画意識の確立というプロセスの全ての局面を支援していく必要があると考えられる。また、インターネットが普及した現在では、AISAS（Attention, Interest, Search, Action, Share）モデル（株式会社電通の登録商標）や SIPS（Sympathize, Identify, Participate, Share and Spread）（電通モダン・コミュニケーション・ラボ[12]）を援用し、自治体の広報紙あるいはウェブサイトや自治会の連合会などを通じての広報活動だけでなく、SNS（Social Networking Service）やブログなどの新しいソーシャルメディアも活用しながらインターネット上で自主防災組織の必要性や活動内容について紹介するなどの啓発活動が必要であると考えられる。

しかし、自主防災組織への参加・参画意識を持たせることに成功したとしても、その次の段階で、住民に自主防災組織の活動に積極的に関与させることができるかどうかが課題となる。ICT の時代においては、紙ベースの名簿や回覧板などの連絡手段に加えて、災害時の避難支援や安否確認に資するだけでなく、災害時要援護者の確認や見守りなど、例えば有馬[5,8]で提案されているような、自主防災組織の活動を平常時から支援・機能化させる、個人情報保護にも配慮した使いやすい情報システムの開発・提供が求められていると言えよう。

謝 辞

本研究は、平成20年度～22年度科学研究費補助金（B）「災害時要援護者支援のための地域情報共有基盤の構築」（課題番号：20310097）の助成を受けて実施されたウェブ調査の結果を分析したものであり、平成24年度～平成26年度科学研究費補助金（C）「自治体からの効果的防災情報発信と自主防災組織の機能化に関する研究」（課題番号：24530417）の一環として行われているものである。ウェブ調査の回答者の皆様には長時間にわたる調査にご協力を頂いた。ここに記して感謝申し上げます。

脚 注

- 1) 本稿は、有馬他[6]、有馬[7]、上野他[14]に大幅な加筆・修正を加えたものである。
- 2) 災害対策基本法第5条第2項では、「市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団等の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体等の防災に関する組織及び住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織（第八条第二項及び第十五条第五項第八号において「自主防災組織」という。）の充実を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない。」と定められており、第8条第2項では、「国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。」として、特に自主防災組織に関わる事項として、「13. 自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項。14. 高齢者、障害者、乳幼児等特に配慮を要する者に対する防災上必要な措置に関する事項。16. 被災者に対する的確な情報提供に関する事項。17. 防災上必要な教育及び訓練に関する事項。18. 防災思想の普及に関する事項」が挙げられている。
- 3) 自主防災組織の活動カバー率の高さと実際の活動の活発さとの間の乖離の実態については、例えば、朝日新聞デジタル[1, 2, 3, 4]を参照されたい。
- 4) 自主防災組織の活動としては、平常時には、①防災知識の普及、②地域の災害危険箇所の把握、③防災訓練の実施、④火気使用設備器具等の点検、⑤防災資機材の備蓄と整理・点検が、災害発生時には、①災害情報の収集・住民への迅速な伝達、②出火防止と初期消火、③避難誘導、④被災住民の救出・救護、⑤給食・給水、が挙げられている（総務省消防庁[11]）。
- 5) 防災訓練に参加することによって自主防災組織の認知や自主防災組織への関心が高まるという関係も考えられる。
- 6) 防災訓練に参加することで、大変な活動であると認識させることになり、逆に自主防災組織への加入意思を低下させることも考えられる。
- 7) 自主防災組織に所属していると、自治体から防災訓練への動員依頼が来たり、自主防災組織が主体となって防災訓練を行うことになるため、自主防災組織加入自覚率が高いと防災訓練参加率は高くなる傾向があると言える。
- 8) 自主防災組織の抱える課題としては、①会議や訓練の準備活動に使う活動拠点の不足、②組織役員の高齢化と昼間の活動役員の不足、③自主防災活動に対する住民の意識不足、④リーダー不足、⑤活動のマンネリ化、⑥活動費や資機材の不足、が挙げられている（総務省消防庁[11]）。
- 9) 自主防災組織の活性化のための方策としては、①住民の自主的な活動を促す工夫、②リーダーの選任の工夫、③消防団・消防署との連携、④他の地域の自主防災組織等との連携、⑤婦人（女性）防火クラブ・福祉ボランティア活動等との連携、⑥国・地方公共団体の支援策の活用、が示されている（総務省消防庁[11]）。

参 考 文 献

- [1] 朝日新聞デジタル[2012]「自主防災組織の真実（1）」『朝日新聞マイタウン愛知』2012年2月2日（http://mytown.asahi.com/aichi/news.php?k_id=24000811202020001）。
- [2] 朝日新聞デジタル[2012]「自主防災組織の真実（2）」『朝日新聞マイタウン愛知』2012年2月9日（http://mytown.asahi.com/aichi/news.php?k_id=24000811202090001）。
- [3] 朝日新聞デジタル[2012]「自主防災組織の真実（3）」『朝日新聞マイタウン愛知』2012年2月16日（http://mytown.asahi.com/aichi/news.php?k_id=24000811202160001）。
- [4] 朝日新聞デジタル[2012]「自主防災組織の真実（4）」『朝日新聞マイタウン愛知』2012年2月23日（http://mytown.asahi.com/aichi/news.php?k_id=24000811202230001）。
- [5] 有馬昌宏[2012]「自主防災組織の現状とICTによる支援の可能性」『第4回横幹連合総合シンポジウム予稿集』（特定非営利活動法人横断型基幹科学技術研究団体連合），pp.119-122。

自主防災組織の抱える問題と機能化へと向けての提言（有馬）

- [6] 有馬昌宏・上野卓哉・有馬典孝[2012]「全国ウェブ調査に基づく住民の自主防災組織の認知の現状と課題」『災害情報』No.10, pp.134-140。
- [7] 有馬昌宏[2012]「災害時に自主防災組織は有効に機能するか？ — 情報経営の視点からの検討—」『情報経営 第64回全国大会予稿集【春号】』, pp.153-156。
- [8] 有馬昌宏[2012]「QRコードによる個人情報登録も活用した住民避難・安否確認支援システムの構築」『安全工学シンポジウム2012講演予稿集』, pp.288-291。
- [9] 有馬昌宏・川向肇[2010]「住民意識調査による住民ニーズの表出におけるバイアス問題に関する研究」『地域学研究』第40巻, 第1号, pp.189-203。
- [10] 総務省消防庁[2012]『平成23年版 消防白書』(<http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h23/h23/index.html>)。
- [11] 総務省消防庁[2011]『自主防災組織の手引— コミュニティと安心・安全なまちづくり — (改訂版)』(http://www.fdma.go.jp/html/life/bousai/bousai_2304-all.pdf)。
- [12] 電通モダン・コミュニケーション・ラボ[2011]「SIPS～来るべきソーシャルメディア時代の新しい生活者消費行動モデル概念～」(<http://www.dentsu.co.jp/sips/index.html>)。
- [13] 内閣府[2005]「水害・土砂災害等に関する世論調査」(<http://www8.cao.go.jp/survey/h17/h17-suigai/>)。
- [14] 上野卓哉・有馬典孝・有馬昌宏[2012]「自主防災組織の組織化と機能化の現状と課題 — 全国ウェブ調査の結果から—」『SAS ユーザー総会アカデミア・テクノロジー&ソリューションセッション 2012 論文集』, pp.69-78。