



住民組織が作成した防災計画とその取組に対する住民意識の把握に関するフォーカス・グループ・インタビュー調査報告書

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪公立大学現代システム科学域 公開日: 2023-07-19 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 遠藤, 崇浩, 飯塚, 智規 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10466/0002000012

住民組織が作成した防災計画とその取組に対する住民意識
の把握に関するフォーカス・グループ・インタビュー調査
報告書

令和5年5月

大阪公立大学現代システム科学域教授 遠藤崇浩
大阪公立大学地域防災センター客員研究員 飯塚智規

住民組織が作成した防災計画とその取組に対する住民意識の把握に関する
フォーカス・グループ・インタビュー調査報告書

目次

1. はじめに	1
2. フォーカス・グループ・インタビューの目的	2
3. 実施状況、質問項目、回答結果	2
3-1 実施状況	2
3-2 質問項目と回答結果	4
4. 分析結果	12
4-1 参加者の固定化に関する認識	12
4-2 防災リーダーの存在に関する認識	13
4-3 住民組織内での情報格差に関する認識	14
5. おわりに	15

1. はじめに

本調査は内閣府戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）「国家レジリエンス（防災・減災）の強化（災害時地下水利用システム開発）」（代表：沖大幹東京大学教授）の研究の一環で行ったものである。この研究プロジェクトは大規模災害が頻発する状況を背景に開始されたものであり、環境に大きな影響を及ぼすことなく非常時に利用可能な地下水量を三次元水循環解析モデルによって定量的に明らかにし、地域の実情に即した非常時地下水利用システムの構築に資する研究開発を制度面も含めて推進することを目的とする。この全体構想を受け、東日本大震災、熊本地震、北海道胆振東部地震の震災経験者を対象に、震災時の水需要の実態と水供給能力を確保するための地下水利用の実情、具体的には防災井戸の活用実態や課題と、住民組織により作成された防災計画（主に地区防災計画）とその取組に関する住民意識の把握を目指した。

ここでいう防災井戸とは地域内に存在する井戸のうち、災害時に自家利用に加え、外部へも開放されるものを指す。札幌市、仙台市は北海道胆振東部地震、東日本大震災以前に防災井戸制度を導入していた。熊本市の場合、防災井戸制度を発足させたのは熊本地震後だが、地震後に市内で井戸が活用された。しかし、防災井戸利用に対する震災経験者の問題意識が十分に把握されているとは言い難い。また地区防災計画は、市町村の一定の地区内の居住者及び事業者（地区居住者等）が自発的に防災活動計画を策定し PDCA サイクルに基づき活動することを目的としているが、計画作成後の活動・点検・改善の実態については、その実態が分かっていない。

そこで本調査では、フォーカス・グループ・インタビュー（以下 FGI）を調査手法として用いた。その理由は、防災井戸や防災活動に対する住民意識の質的な情報を収集することにある。量的な情報については、すでに「地域防災ならびに防災井戸に関するアンケート調査」を札幌市・仙台市・熊本市の震災経験者対象に実施しており、報告書として大阪公立大学学術情報リポジトリにて公開している。このアンケート調査により、震災時の災害用井戸の利用状況や地区防災計画の作成状況について明らかとなっている。今回は質的情報を収集することにより、量的情報では得られない住民の本心をつかむことを目的とした。

本報告書は、防災井戸と地区防災計画のうち、後者の FGI の調査結果について取りまとめたものである。

2. フォーカス・グループ・インタビューの目的

FGIとは、「組織化された井戸端会議」とも呼ばれるように、比較的少数の被験者で構成されるフォーカス・グループに対し、司会者があらかじめ用意した質問項目に基づき質問を行い、自由に回答、意見交換してもらう調査法である。問題発見のために、量的な情報ではなく、質的な情報を収集することを目的とした調査手法である。

本研究における FGI の目的は、地区防災計画の理念の一つである PDCA サイクルによる継続性がどこまで意識されているのか、継続性を確保するためには、どのような人材が必要なのかを把握することにある。FGI のモニターとしては、東日本大震災、熊本地震、北海道胆振東部地震の経験者（震災当時、宮城県、熊本県、北海道在住。ただしモニター全員が避難生活を経験したわけではない）を前提に、①「防災計画の作成に自分も携わったし、訓練にも参加している」グループ、②「防災計画の作成に自分は携わっていないが、訓練には参加している」グループ、③「防災計画の作成に自分は携わっていないし、訓練にも参加していない」グループ、という 3 つのグループを設定した。

FGI の回答結果を踏まえて、3 つの特徴ごとに回答傾向を分類し、グループ間の比較を試みた。それにより、地域住民の防災活動への参加に対する意識や、参加するための課題を把握することに努めた。

3. 実施状況、質問項目、回答結果

3-1 実施状況

FGI を実施するにあたり、株式会社アスマークに依頼し、モニターの抽出を行った。モニター抽出条件は、「東日本大震災・熊本地震・北海道胆振東部地震のいずれかを経験している」と「自治会等の住民団体に所属している」を前提に、「防災計画の作成に自分も携わったし、訓練にも参加している」、「防災計画の作成に自分は携わっていないが、訓練には参加している」、「防災計画の作成に自分は携わっていないし、訓練にも参加していない」という 3 つのフォーカス・グループを設定し、各グループの条件に合うモニターを選定した。

各グループの構成、および実施日時は以下のとおりである。

①「防災計画の作成に自分も携わったし、訓練にも参加している」グループ（表 1）

- ・日時：2023年2月18日（土）16時～18時
- ・場所：Zoomによるオンラインでの実施

②「防災計画の作成に自分は携わっていないが、訓練には参加している」グループ（表 2）

- ・日時：2023年2月18日（土）19時～21時
- ・場所：Zoomによるオンラインでの実施

③「防災計画の作成に自分は携わっていないし、訓練にも参加していない」グループ（表 3）

- ・日時：2023年2月19日（日）13時～15時
- ・場所：Zoomによるオンラインでの実施

表 1 「防災計画の作成に自分も携わったし、訓練にも参加している」グループの構成

	性別	年齢	居住地	職業	家族構成	居住形態	避難生活の経験の有無
A	男	70代	宮城県 仙台市	元会社員	1人（本人）	賃貸の集合住宅	無し
B	女	40代	北海道 札幌市	専業主婦	5人（本人、 夫、子供3人）	自分や家族が所有 している一戸建て	有り
C	女	50代	北海道 札幌市	会社員	5人（本人、 夫、子供3人）	自分や家族が所有 している集合住宅	有り
D	男	60代	宮城県 気仙沼市	パート・ アルバイト	2人（本人、 妻）	自分や家族が所有 している一戸建て	無し

表 2 「防災計画の作成に自分は携わっていないが、訓練には参加している」グループの構成

	性別	年齢	居住地	職業	家族構成	居住形態	避難生活の経験の有無
E	女	60代	北海道 札幌市	派遣・ 契約社員	1人（本人）	賃貸の集合住宅	有り
F	男	60代	熊本県 熊本市	経営者・ 会社役員	3人（本人、父、 子（成人））	自分や家族が所有 している一戸建て	有り
G	男	30代	宮城県 石巻市	会社員	2人（本人、 母）	自分や家族が所有 している一戸建て	無し
H	男	40代	北海道 厚真町	会社員	1人（本人）	賃貸の一戸建て	有り

表3 「防災計画の作成に自分は携わっていないし、訓練にも参加していない」グループの構成

	性別	年齢	居住地	職業	家族構成	居住形態	避難生活の経験の有無
I	女	30代	宮城県 名取市	会社員(産 休・育休中)	3人(本人、 夫、子0才)	自分や家族が所有 している一戸建て	無し
J	男	60代	北海道 北広島市	公務員	2人(本人、 妻)	賃貸の集合住宅	有り
K	男	70代	北海道 石狩市	無職(元会 社員)	2人(本人、 妻)	自分や家族が所有 している一戸建て	無し
L	男	50代	北海道 北斗市	公務員	3人(本人、 妻、子)	賃貸の一戸建て	無し

※「避難生活の経験の有無」については、避難所での避難生活、または断水や停電の中での自宅での避難生活の経験の有無を聞いている。

3-2 質問項目と回答結果

FGI の実施にあたって準備した質問項目と主な回答結果は以下のとおりである。なお、括弧のアルファベットは、表1, 2, 3のモニターのアルファベットに対応している。

質問1：計画はいつ作成されたのか、作成したきっかけは何だったのか。どのような問題意識があって防災の計画をつくることになったのか、教えてください。

【「防災計画の作成に自分も携わったし、訓練にも参加している」グループの主な回答】

- 市の防災課が各自治会に指導してつくらせた。3.11 以前から指導していたらしいが、3.11 以後、さらに指導が強化された。(A)
- 地震前から取組はあったが、本格的になったのは地震後。特に、町内会でシニア世代の取組を強化した。(B)
- 市の方から計画作成の働きかけはあったが、防災活動は住民の実費で行われており、市は補助してくれない。(B)
- 地震後、防災リーダー研修に住民を参加させるようになった。しかし若い世代は仕事があるので参加したがる。また集合住宅なので転勤する人が住んでいるため、マンションの出入りも多い。(C)
- 市が防災計画の作成を呼びかけただけでは、住民の危機意識は高まらない。(D)
- 防災マップ作成を通じて、地域で防災計画を作った。近年は、そうした取組が形骸化しているように思う。(D)

【「防災計画の作成に自分は携わっていないが、訓練には参加している」グループの主な回答】

- 東日本大震災がきっかけで、地域の中の危険箇所や避難所の把握を行った。地震の際のブラックアウトの経験から、特に電源確保に力を入れている。(E)
- 消防署から計画作成の指導があったが、消防団として自主的に計画作成に取り組んだ。(E)
- 地震後、市と民生委員が協力して独居老人の把握を行ったことがきっかけ。(F)
- 内陸に住んでいるので津波のおそれではない。きっかけとなったのは令和元年の台風19号災害（東日本台風）で、市が避難所や避難経路の見直しを行った。それに合わせて地域でも作成した。(G)
- 地震後に自治会に加入したので分からない。ハザードマップの各戸配布はしているが、計画自体は見たことない。(H)

【「防災計画の作成に自分は携わっていないし、訓練にも参加していない」グループの主な回答】

- 町内会で計画を作成している。きっかけは東日本台風。住まいは内陸にあり、津波は来なかったが、ハザードマップ上は浸水する地帯に住んでいる。防災について近所とも話をしたことはない。(I)
- 団地の自治会で作成していることを広報紙で知った。2年前に計画を見直したらしいが、計画自体は見たことがない。防災について近所とも話をしない。災害に強いところに住んでいるので防災の意識は低い。(J)
- 1,000戸以上の戸建て団地で20以上の自治会がある。役員は回り番。本確定な計画があるのではなく覚書程度のものがある。避難訓練は計画を練って関係機関とも協力して毎年行っている。しかし参加するのは役員とその身内だけで、自分も役員から外れて参加しなくなった。(K)
- 町内の回覧板で計画があることは知っているが見たことないし、訓練に参加もしていない（職場の訓練には参加している）。計画作成のきっかけは、北海道南西沖地震だそうなので、防災行政無線の整備が進んだのもその時。(L)

質問2：計画では、どのような活動を行うことになっているのか、教えてください。また、その中でも特に力を入れている活動があれば教えてください。

【「防災計画の作成に自分も携わったし、訓練にも参加している」グループの主な回答】

- 年に1回、地震を想定した避難訓練を実施している。町内会単位で行い、班長が各家庭を回り安否確認を行う。(A)

- 防災リーダーが中心に、中学校の体育館を借りて避難所訓練もしている。反省会も実施しており、見学に来た行政職員からアドバイスももらっている。(A)
- テーマを決めて防災活動をしたり、2年に1回は消火訓練をしたりしているが、訓練をする場所の確保が難しい。(B)
- 参加メンバーが固定化し、声がけしてもお茶会になってしまう。(B)
- 火事が多いので消火訓練には力を入れている。また消火訓練に合わせて避難行動要支援者の避難訓練も行っている。(C)
- 消火訓練は最低年に1回、自治会やマンション組合がそれぞれ実施し、消防署も参加してくれる。(C)
- 学校での防災教育、小学校区と各自治会が共同で訓練を行っている。そうすることで保護者を巻き込むことができる。中学校では中学生が避難所訓練を行ってもいる。(D)

【「防災計画の作成に自分は携わっていないが、訓練には参加している」グループの主な回答】

- 消防団として、災害時の行動確認、団員の派遣、DIG、AED講習等を行っている。(E)
- 自治会から要請がないと消防団は動かないので、地域との連携訓練はしていない。小学校からの要請があるので、小学校との連携はある。(E)
- 町内会は年配者が気難しく、訓練で言う事を聞いてくれない。(E)
- 独居老人の把握、避難誘導、公園での消火訓練を行っている。しかし自分は担当から外れたので避難訓練に参加していない。(F)
- 自治会役員から言われて参加するので参加者は固定化するし、会の活動もレクリエーション中心で老人会になっている。(F)
- 消防団も自治会も別々に水防訓練を行っている。地震で消防団員が犠牲になった経緯もあり、火事以外は自治会から要請がないと消防団は出動しない。以前は合同訓練も行っていたが、手当・報酬の問題もありそれもしなくなった。(G)
- 住んでいるところと仕事をしているところが別の人が多い。住んでいるところは内陸で仕事しているところは海側。(G)
- 自治会では部落ごとに集まり会議はしているが、避難所確認や備蓄物資の確認程度しかしていない。訓練は消防団が中心。近所付き合いは深い。70代の人達が多いため、普段から戸別訪問している。(H)

【「防災計画の作成に自分は携わっていないし、訓練にも参加していない」グループの主な回答】

- 計画の中身は分からない、訓練の案内もないため、訓練しているのかも分からない。自

分で避難所を確認しているので訓練があっても参加しない。持ち出し袋の準備もしている。(I)

- 団地全体の防災計画を作成して市には提出していると思う。(J)
- 近所と防災について話をすることもなし、避難所に行ってみよう程度では参加する気にはならない。自分の家では、1日分の備蓄、危険箇所の把握や家族の落ち合う先など話し合っている。(J)
- 内容なんか無い。何かあったら小学校に避難してくださいぐらいしかない。川が氾濫したらどこにも避難できない。(K)
- 年に1回訓練があるが、特に近所から誘いもない。20年前に自分が役員をしていたときのことしか知らない。(K)
- 計画を見たことがないので全く分からない。防災行政無線で訓練をしていることを知るぐらいで情報が入ってこない。(L)
- 防災は地域ではなく個人であるものと思っている。(L)

質問3：計画に基づき、活動はできているでしょうか。できている、できていない、それぞれの理由もご教示ください。

【「防災計画の作成に自分も携わったし、訓練にも参加している」グループの主な回答】

- 現実には上手くいっていない。広報活動に力を入れている。防災グッズ等を配布して人集めもしている。しかし目にしても活動にまで結びつかない。(A)
- 市に提案し、防災リーダーの資格よりも簡単に取得できる防災の資格を作ってもらった。民間企業にも協力してもらい、父親が防災の資格を取れるようにするのが良い。(A)
- 活動に参加するメンバーの間では、活動や点検はできていると思う。(B)
- 高齢者など、助けてもらう立場の人達の参加が上手くいかない。そこで孫を連れてきてもらい、孫を巻き込んで参加するようにさせている。また若いうちから防災を学ばせることもできる。(B)
- 日程表や計画には目を通して、土日であれば参加する。自分自身については活動ができているが、集団としてはどうだろうか。参加者には達成感はあるようだが。(C)
- より多くの参加者が必要。訓練参加メンバーは固定化。小さい子がいる家庭は参加が難しいし、マンションは転勤族も多いので、横のつながりが作れない。(C)
- 参加者間で温度差は感じる。それを周知して共有することが必要だろう。(D)

- 中学生による小学生への語り部活動など、記憶の継承・共有の取組は行っている。(D)
- キャンプのように楽しめる防災活動を企画することが必要。(D)

【「防災計画の作成に自分は携わっていないが、訓練には参加している」グループの主な回答】

- 消防団として、6月、9月、11月に実動訓練や図上訓練を行っている。町内会・学校・事業者からオファーがあれば AED 講習等もしている。しかし団全体の反省会はなく、上の団員達が行う程度。(E)
- 独居老人を把握しリストは作成できたが、それだけ。自治会メンバーは高齢化して固定化している。車も運転できない。ともかく人が足りない。(F)
- 消防団なので年間活動はしっかりやっているが、有効性は分からない。(G)
- 反省会は全体ではなく、幹部でしかしてないため下に情報が降りてこない。(G)
- 部落の会議で、防災の議題は必ず出る。しかし、何か企画をしてもメンバーは固定。(H)

【「防災計画の作成に自分は携わっていないし、訓練にも参加していない」グループの主な回答】

- 結局、個人で考えて個人で対応すると思う。小学校に行くことは地元の共通理解にはなっているが、それでも自宅に被害がなければ自宅にとどまるだろう。(K)
- やはり集団でなく個人で対応すると思う。家族の安全が確保されれば地域の手伝いもするだろう。(I)
- 平日の夜に集まりや活動があっても仕事で出られない。オンラインでの参加や休日の活動といった配慮が欲しい。(I)
- 計画自体、あまり信用していない。災害のときに家にいない可能性の方が高い。手伝いを求められれば積極的に行うつもりではいる。(J)
- マンションの管理会社の方で、火事からの避難についてオンライン参加のシミュレーション訓練を行っており、住民は各自参加している。(J)
- 参加しないといけないと思わせる意味づけが必要。(J)
- 自分が作成に係わっていないので、市の対応や人任せになると思う。ただ避難に関しては自分の判断が必要。昔と違って、災害情報は自分で入手できる時代になった。(L)
- 地域の催し物が様々あり、防災だけというわけにはいかない。あれもこれも参加しないといけなくなるので参加しづらい。(L)

質問4：計画を作成する上で、また計画に基づき活動をする上で中心的な役割を果たした人はどのような人物だったでしょうか。

【「防災計画の作成に自分も携わったし、訓練にも参加している」グループの主な回答】

- 定年退職したばかりの人は参加しない。少し間をおいて、時間に余裕ができて他者と係わりたい気持ちが出てくると協力する傾向にある。(A)
- 防災訓練には、警備会社や消防・警察 OB が顔を出すのが、形だけの参加で実際の活動には参加してくれない。(A)
- 町内会長や防災リーダーが活動を牽引している。(B)
- 外部の人の参加が無い。市に相談しても聞いてくれず、消防署に行けと言われる。(B)
- 長年住んでいる人達が町内会長になるので、その人達が中心となる。ただしマンションだと強制的に 30~40 代が組合長になる。(C)
- 訓練には日当を出さないと、ボランティア精神では続かない。逆に負担になる。(C)
- 自治会長からの声かけは重要。子供を活動に巻き込むことも大事。子供が頑張ると親も頑張る。(D)
- 市議会議員が 2 名、いつも訓練に参加してくれている。市の職員や大学の先生からもアドバイスを受けている。外部と連携しないと活動しなくなり続ける。継続していくには外部の参加者が必要。(D)

【「防災計画の作成に自分は携わっていないが、訓練には参加している」グループの主な回答】

- 17 年前に消防団に入ったときは縦社会だった。今は 30 代の若い世代も入り風通しが良い。気配りできる人が必要。(E)
- 若い世代からは「広報札幌」を見たと言って入る人もいる。地域の集まりでブースを出したり、大学で勧誘したり、PTA や保護者会で声かけしたりもしている。(E)
- 町内会長、副会長、その他役員や OB、役員候補も重要。しかし、これでは一般の方々を巻き込んでいるとは言えないし、一般の方々も無関心。行政や議員とのつながりも薄い。(F)
- 近年、町内会長に新住民が増えてきた。新住民は会社員や公務員の方々に、町内会と民生委員では抱えきれない量の自助・共助の活動を受け持っているように見える。旧住民や農家は自助・共助は手の届く範囲だけにしようという考え。そもそも町内会には人が足りないのだから活動不可能だと思う。(F)
- うちの消防団は年功序列。消防団の窓口は市役所。そこで市役所と消防団とで綱引きがある。事情を知らない人が市役所の担当者となると消防団がリードしてしまうので、若い人が入らない。(G)

- 市では地元の企業に消防団加入を働きかけている。例えば、入札での点数など、企業にメリットを付与して加入を促している。そのため職住不一致が起こり、地域の概念が無くなる。当然、団の上の人達は反発している。(G)
- 自治会長やその下の班長。地元の長老は重要。地震後は消防団も顔を出していたが、町職員や町会議員は集まりに顔出さない。(H)

【「防災計画の作成に自分は携わっていないし、訓練にも参加していない」グループの主な回答】

- リーダーシップがあり、そこに長く住んでいて地域の人達と仲が良く話しやすい人。(I)
- 管理会社の担当者が経験やノウハウを持っていて、会社からのサポートも手厚いと物事が動く。物が言えるリーダーも重要。(J)
- 町内会の役員。ただし順番だから仕方なくやっている。(K)
- 地域の中での付き合いが無いので、行政職員や消防職員が重要になると思う。でも地域の会合に来るわけではない。(L)

質問5：計画の点検や修正は定期的にできているでしょうか。できている、できていない、それぞれの理由もご教示ください。

【「防災計画の作成に自分も携わったし、訓練にも参加している」グループの主な回答】

- 防災担当者が有志で反省会をしているが、会全体として反省会はしてこなかった。自分の知る限り修正したことはない。(A)
- 誰かに継続して担当してもらいたいという話が繰り返され、結局、今の担当者が続けざるをえないことになり、使命感ばかりが残る。(A)
- 反省会が出来ているとは言い難い。反省会をしてもお茶菓子をもち寄っての世間話になってしまう。(B)
- 町内会の役員達で話題にあがる程度。反省会をしたという話が表に出てこない。(C)
- マンションは不動産会社が入ってくれるので、不動産会社が作成した反省結果は提示される。組合の防災計画も不動産会社が更新しているため、自分達で更新しようという意識が出てこない(C)
- 反省会は行っている。役員だけで反省会を行い、住民に周知もしていないところは、活動が上手くいっていないようだ。(D)
- 外部の人(市職員や専門家など)が反省会に入ると世間話にならない。小中学校の教員のような地域との連携を図る人が参加してくれると、反省会も機能する。(D)

【「防災計画の作成に自分は携わっていないが、訓練には参加している」グループの主な回答】

- 自分の分団では、問題提起を団長がまとめ、上の会議で伝えるようになっている。上の方で活動の点検修正が行わる。実際、無線が全員使えるように担当者を固定せず訓練するよう提案したら、そのように修正された。(E)
- 総会に出ているが、反省していない。レクリエーション組織なので難しいのだろう。監事もいないので、チェックができていない。(F)
- 今日のように、他のところの事情を聞けると問題意識が高まる。(F)
- 年間活動の反省は上の方で行われている。点検修正は、浸水被害が発生するような大きな災害があったときぐらい。(G)
- 団長が変わると方針も大きく変わる。風通しが良くなると点検修正は難しい。(G)
- 役員だけで意見が交わされ、下には降りてこない。広報もうまくいっていない。例えば、草刈りをやると言っておきながら、当日いきなり中止もある。(H)

【「防災計画の作成に自分は携わっていないし、訓練にも参加していない」グループの主な回答】

- 市の防災マップは改定されているが、自分の地区で作ったものは改定していない。作っている人だけでなく、使った人のフィードバックが必要。(I)
- ほとんどされていない。自治会の広報紙を見ても防災計画の話は出て来ない。年間の活動でもっと防災を取り上げないと難しい。(J)
- 行政から求められたときだけ計画を直す。だから反省をして改善するためのデータが取れない。(J)
- 街灯の交換、不審者の情報といった小さな出来事での PDCA は回せていると思う。しかし災害は経験したことがないため、実際に計画が機能するのか想像もつかない。(K)
- 市の計画は改定されても、地域の計画は分からない。みんな誰かがやってくれると思っている。みんなですぐ動く方法をみんな考えないと駄目だろう。(L)

4. 分析結果

FGI の結果から、「参加者の固定化に関する認識」、「防災リーダーの存在に関する認識」、「住民組織内での情報格差に関する認識」が共通の課題として見て取れた。

4-1 参加者の固定化に関する認識

防災活動への参加については、いずれのグループにおいても参加メンバーの固定化が課題として指摘されている。特に「防災計画の作成に自分は携わっていないし、訓練にも参加していない」グループは、近所で防災の話し合いがなく防災意識も低い。そのためか、防災は個人であるものという認識であり、地域で対応するものという認識がない。自助で行える個人の防災活動の範囲外は公助による防災を期待しているのであり、行政依存の傾向が強い。「防災計画の作成に自分は携わっていないが、訓練には参加している」グループも同様で、災害後の行政による指導で地区防災計画が作られたので、住民達による自主性は見られないとの認識である。もちろん、彼ら彼女らが地域コミュニティとのつながりを望んでいないわけではない。「家族の安全が確保されれば地域の手伝いもするだろう」、「手伝いを求められれば積極的に行うつもりではいる」という回答にもあるとおり、潜在的には地域と緩くつながりたい意識はある。「参加しないといけないと思わせる意味づけが必要」と自らで指摘しているように、防災活動への参加には動機づけが求められることになる。

それでは「防災計画の作成に自分も携わったし、訓練にも参加している」グループは、この課題に対してどのように取り組んでいるのだろうか。例えば、広報活動、外部からの参加者の取込や子供・孫からの親以上の世代の取込が必要との指摘がなされている。具体的には、消防職員等の参加や小中学校との連携を行っている。もちろん、ここでの参加・連携の意味は、単に見学をするという意味ではない。実際に協力して、一緒に企画し活動をするという意味である。これは活動だけではなく、その後の反省会（PDCA サイクルで言えば Check と Action）でも同様である、反省会が上手く機能していないという指摘は、このグループからも多く指摘されたが、その理由の一部の人達だけで反省会を行っているためであると回答からは推測される。「反省会をしたという話が表に出てこない」、「役員だけで反省会を行い、住民に周知もしていないところは、活動が上手くいっていない」という回答にもあるとおり、反省会においてもコミュニティ内外の参加者が必要不可欠となる。そこで注目されるのが、地域の防災リーダーの存在である。

4-2 防災リーダーの存在に関する認識

地域の防災活動をリードし、地区防災計画の継続性を確保するためにも、防災リーダーの存在は欠かせないと考えられる。今回の FGI でも「計画を作成する上で、また計画に基づき活動をする上で中心的な役割を果たした人はどのような人物だったでしょうか」と質問して、どのような人物が地域の防災リーダーとして活躍しているのか、把握に努めている。いずれのグループからも自治会長・町内会長、あるいは消防団であれば幹部団員といった地域の顔役があげられている。防災計画の作成に自分は携わっていないし、訓練にも参加していない」グループによれば、彼ら彼女らに期待される役割は、「リーダーシップがあり、そこに長く住んでいて地域の人達と仲が良く話しやすい」ことである。ただし、こうした役割を果たせる人物が、必ずしも地域の役員として存在するとは限らない。さらに、防災のノウハウを有しているかどうかも別である。そこで着目したいのが、コミュニティの内と外を結びつける調整役、つまりコーディネーターとしての防災リーダーである。

コーディネーターが防災リーダーとして活躍すれば、「参加者の固定化」という問題解消にもつながるかもしれない。「防災計画の作成に自分も携わったし、訓練にも参加している」グループのコメントにもあるように、「防災訓練には、警備会社や消防・警察 OB が顔を出すが、形だけの参加で実際の活動には参加してくれない」のが一般的である。また、「市に相談しても聞いてくれず、消防署に行けと言われる」といった行政の対応は、住民の防災意識を削ぐ結果となり、防災活動の形骸化につながりかねない。従って、計画づくり、あるいは活動の企画段階からの、コーディネーターの参加は必要不可欠と言える。コーディネーターになれる存在として、具体的には、行政職員や消防団以外に、地方議会議員、大学教員や防災士の資格を持った防災の専門家、マンションであれば管理会社が有力である。しかし、いずれのグループの回答からも、ごく一部を除き、こうした人物達の参加は無いと言える。

前述した、防災は自助と公助であり共助で行うという認識が弱いことと合わせて考えると、共助を構築するコーディネーターとしての防災リーダーの存在は絶対に必要と言えよう。行政の方でも、地域住民だけではなく（地域住民が中心にいることは変わらないが）、地域住民以外にも共助の当事者として、彼ら彼女らを巻き込むことを検討しなければならない。その理由は、「防災計画の作成に自分も携わったし、訓練にも参加している」グループの「外部と連携しないと活動しかなくなる。継続していくには外部の参加者が必要」という回答にも示されている。

4-3 住民組織内での情報格差に関する認識

参加者の固定化により発生するのが、住民組織内で生じる情報格差の問題である。つまり、コミュニティの役員と役員以外の人達との間に生じる情報の非対称性が、防災活動への新規参加を阻害し、PDCA サイクルの点検・改善を有名無実化する。今回の FGI では、「防災計画の作成に自分は携わっていないが、訓練には参加している」グループからは縦関係における住民組織内での情報格差（縦の情報格差）が、「防災計画の作成に自分は携わっていないし、訓練にも参加していない」グループからは横の関係における住民組織内での情報格差（横の情報格差）が見て取れた。

例えば、「防災計画の作成に自分は携わっていないが、訓練には参加している」グループからは、「団全体の反省会はなく、上の団員達が行う程度」、「反省会は全体ではなく、幹部でしかしてないため下に情報が降りてこない」、「年間活動の反省は上の方で行われている」、「役員だけで意見が交わされ、下には降りてこない」、「風通しが良くなると点検修正は難しい」といった指摘がなされている。消防団であれ自治会であれ、活動には参加者を募るが、その後の反省会は一部役員のみで行われているのである。一方、「防災計画の作成に自分は携わっていないし、訓練にも参加していない」グループからは、「計画の中身は分からない、訓練の案内もないため、訓練しているのかも分からない」、「防災行政無線で訓練をしていることを知るぐらいで情報が入ってこない」との指摘があった。広報紙や回覧板で防災の計画があることを知る程度しか、そもそも情報が入手できていないのである。

こうした住民組織内での縦と横の情報格差により発生する情報の非対称性が、参加者の固定化の問題にもつながっていく。それは「参加者の固定化に関する認識」で「防災計画の作成に自分も携わったし、訓練にも参加している」グループが、参加者の固定化を防ぐために広報活動を重視していることから明らかである。限られた人しか情報が入手できず、さらに活動後の反省会にも限られた人しか参加できないのであれば、PDCA サイクルを回すことはできず、防災活動の継続性は確保できない。「防災計画の作成に自分は携わっていないが、訓練には参加している」グループの回答で「他のところの事情を聞けると問題意識が高まる」というものがあったが、情報が共有されなければ防災意識は高まらないのである。それは、外部の組織・団体の有益な情報を共有することもそうだが、その情報が組織の構成メンバー全員に共有されるよう努めなければならない。コーディネーターである防災リーダーには、コミュニティの内と外のみならず、コミュニティ内の結びつきの強化も求められよう。

5. おわりに

本調査は、地区防災計画の理念の一つである PDCA サイクルによる継続性がどこまで意識されているのか、継続性を確保するためには、どのような人材が必要なのかを把握することを目的として実施した。FGI の回答結果を踏まえて、「参加者の固定化に関する認識」、「防災リーダーの存在に関する認識」、「住民組織内での情報格差に関する認識」ごとに地域住民の防災活動への参加に対する意識や、参加するための課題を把握することに努めた。その結果分かったことは、地区防災計画制度の特徴である PDCA サイクルによる活動の継続性の確保ができず、活動の形骸化が進むのは、防災活動の参加者の固定化が大きな原因であるということである。

一般的には、自治会や消防団では役員が活動を主導した方が、効率よく活動できると思われる。今回の FGI の回答でも地域の防災リーダーとして期待される人物として先ずあげられるのは、地域の役員であった。しかし、これには地域の役員であれば「リーダーシップがあり、そこに長く住んでいて地域の人達と仲が良く話しやすい人」という前提がある（「防災計画の作成に自分は携わっていないし、訓練にも参加していない」グループの回答より）。地域の役員が防災リーダーとして期待されるのは、コミュニティの内部の人間関係の結びつきを強化することである。加えて、コミュニティの外部の防災アクターとの結びつきをつくることも期待される。このことから、本当の意味で共助が構築されるためには、共助の主体を自治会や消防団といった単一の組織・団体として捉えるのではなく、複数の主体によって構成されるネットワークと考える必要がある。

共助をネットワークとして捉えれば、防災リーダーに求められるノウハウが防災の知識や経験をのみならず、ネットワークにおける情報共有は非常に重要である。FGI では、「防災計画の作成に自分も携わったし、訓練にも参加している」グループ以外は、情報共有に難があることが明らかとなった。「防災計画の作成に自分も携わったし、訓練にも参加している」グループでは、情報共有のための広報活動や他者との連携を重要視していた。組織論において新古典的組織論とも言われる人間関係論では、組織における人間関係や制度・役職に依らない個人のリーダーシップを重視したが、共助においても同様であろう。地区防災計画が共助のための防災計画であれば、それが機能して継続性を確保するためには（つまり PDCA サイクルを回すためには）、情報格差を生じさせない人間関係の構築が必要なのだと結論付けられよう。