

地域防災におけるコミュニティと行政

—愛知県西枇杷島町の水害から学ぶ—

第1プロジェクト研究会

中田 実、光岡 彩、保田正毅
加藤千恵子、山崎丈夫

1 研究の目的と方法

地震の予知は、現在の科学の水準ではなお困難であるといわれる。それだけに長期にわたる予兆の観測と、防災（正確には減災）のための警戒態勢づくりが要請されている。長期にわたる警戒態勢づくりは、準備の時間が与えられているということでも有利さともなっているが、同時にいつ地震が起きるかはっきりしないために準備がついずると引き延ばされていく危険をはらんでいる。東海（ないし東南海）地震への備えは、まさにこの状況の中にあり、行政の政策が法律にもとづいて進めばすすむほど、市民はいわば免疫がついて関心を停滞させ、両者のあいだのギャップが広がりかねない状況にある。もしそのままの状態で震災が起これば、大きな被害を受けることがあっても、被災地以外の世論は、当然備えができているものと考えてるので、同情よりは備えの不足を責める方向に進みかねない。被災地にとっては、市民にとっても行政にとっても、これは二重の苦難となる恐れがあり、その意味では、警戒態勢下の震災という、かつて経験したことのない事態に直面しようとしている。

阪神淡路大震災での知見によれば、広狭の差はあれ地域限定の自然災害への対策は、地

域の日常的な生活の中で、生活のシステムをとおして受け止められ、実施されることがもっとも有効である。被害を少しでも減らすためには、個人の力の及ばないところを補う地域共同の力が必要であるが、こうした関係の成熟には、長期にわたる住民の協力の経験の積み上げが欠かせない。これはコミュニティの形成、充実にほかならず、災害ボランティアによる支援が外部的、一時的な対応であるのに比して、防災の視点からみてコミュニティの有効性は明らかである。

地域の中での防災力の強化については、建造物の耐震構造化や災害情報の迅速、的確な提供などに関するハード面の対策の遅れが指摘され、現在、鋭意対策が強化されつつある。他方、地域や住民自身による防災体制づくりも緊急に整備、強化されなければならない課題でありながら、地域における住民の主体的力量の弱体化を反映して、住民内部の防災への機動力がなかなか始動しないもどかしさがつきまとっている。防災体制づくりがコミュニティの課題であるとすれば、こうした事態を打ち破っていく手がかりを発見し、災害に強いコミュニティを育てていくことが緊急の課題である。

本研究は、以上の課題に向かう指針を、身

近なところで起こった災害への現実の対応を手がかりに解明し、防災コミュニティづくりの発展に寄与しようとするものである。

この研究のための経験的素材は、2000年9月に深刻な水害を経験した愛知県西枇杷島町内の2つの地区（小場塚と大和）の全世帯を対象とする調査表調査によって得られた。両地区とも、床上浸水世帯が9割以上であるが、小場塚は旧地区であり、大和は戦後に世帯が急増した新しい地区である。

調査は2002年12月に、両地区の全世帯について、世帯内で「主として地域の活動に参加している」人を回答者とする調査表調査として行われた。調査表の各戸配布は町内会ルートでお願いし、回収は郵送で行われた。配布世帯数、回収数、回収率および来住年（昭和20年以前と同51年以降のみ表出）、性・年齢（60歳以上のみ表出）別構成は、表1のようであった。

小場塚の回収率が低い、とくに旧住民の回答が少なかった。そのため、結果の全体の傾向に両者の差はほとんどみられなかった。このため、以下の分析は一般には、小場塚と大和のほか、地区不詳の16を含めた合計347ケースについて行い、地区の差が見られるものについては地域間の比較を行った。

本調査研究はコミュニティ政策研究所第1

プロジェクトが実施したが、執筆の担当は以下のものである。1：中田 実、2：光岡 彩、3：保田正毅、4：加藤千恵子、5：山崎 丈夫。なお、全体について中田が補筆、調整を行った。

調査の実施については、西枇杷島町役場の伊藤都万参事、奥田光男企画室長および小場塚と大和の区長さんに、また、データの整理と集計には、コミュニティ政策学部の都築くるみ、三船 毅両氏のご協力を得た。記して謝意を表する。

2. 水害の状況と教訓

本節では、住民が経験した被災時の状況と災害を通して学んだことについてとりあげる。被災状況の実際の中から、災害時に備えるべき物的、地域的な対策についてさぐるため、家屋の被災状況、被災時の避難、災害復旧活動時の支援状況についての実態と意識、地域被災前と被災後の防災に関する意識・関心度、地域環境に関する危機意識などについて調査を行った。

（1）西枇杷島町の被害状況

2000年9月11～12日にかけて、名古屋市を中心とした東海地方が、台風14号の影響により活発化した停滞前線（秋雨前線）によ

表1 配布世帯数、回収数、回収率および来住年、性・60歳以上別構成

地区	配布世帯数	回収数	回収率	来住年別		性 別		年 齢
				昭和20年以前	51年以降	男	女	60歳以上
小場塚	646	126	19.5	10.4	42.1	50.8	46.0	54.0
大 和	441	205	46.5	6.4	22.4	49.3	46.8	43.9
不 詳		16				56.3	31.3	50.0
合 計	1087	347	31.9	7.8	29.9	50.1	45.8	47.8

る集中的な豪雨に見舞われた。西枇杷島町付近の積算降水量は 429.5mm、最大時間降雨量は 11 日の午後 6 時に 70mm を記録した。この豪雨の影響で、名古屋市西区と新川町の境界付近を流れる新川の堤防が 9 月 12 日午前 3 時 30 分ごろ、名古屋市西区あし原町地内において約 100 m にわたり決壊し、川の水が一気に町内に流れ出して、名古屋市や西枇杷島町を中心に浸水被害が生じた。

西枇杷島町の具体的な被害状況は、人的被害 5 名（重傷者 1 名、軽傷者 4 名）、住家被害（床上浸水 2,923 棟、4,009 世帯 10,387 名、床下浸水 13 棟、13 世帯 40 名）、非住家被害 1,236 棟（公共建物 37 棟、その他 1,199 棟）、田畑の冠水が 20.9 ha（田 11ha、畑 9.9ha）、文教施設 6 箇所、道路については損壊 1 箇所、冠水での通行不能 262 箇所、河川は越水 4 箇所、法面破壊 1 箇所、鉄道不通が 3 箇所、電気 6,600 戸、ガス 5,300 戸が不通となって住民の生活が混乱するなど、多数の住民が深刻な被害を被った。

（2）調査対象地域の被害と災害復旧活動時の支援

はじめに、浸水状況については、今回の回答世帯 347 の内、「床上浸水」96.5 %、「床下浸水」0.3 %、「浸水なし」2.6 % との回答が得られ、回答者のほとんどが「床上浸水」の被害に見舞われた。「浸水なし」は 9 世帯であったが、内 7 世帯は賃貸住宅の 2 階以上の居住者であった。

避難状況については、多い順から「家族全員が避難所へ避難」36.9 %、「一部が避難所へ避難」14.4 %、「避難所以外へ避難」13.5 %

であり、避難をしたという回答が全体の 64.8 % を占めて、約 3 分の 2 が避難を強いられた被災状況であった

2 つの地区を比べると、「家族全員避難所へ」と答えたのは、大和地区が 41.0 %、小場塚地区が 32.5 %、「一部が避難」が大和地区 16.6 %、小場塚地区が 11.6 % と、大和地区の方がやや多く、「避難所以外へ避難」と答えたのは、小場塚地区 19.0 % の方が、大和地区の 9.3 % に比べ、やや多かった。

家屋の被災復旧状況は、「修理した」が 70.0 % と全体 7 割を占め、ついで「改築」は 20.2 % であった。「掃除のみ」ですんだのは 1.7 %、「転居」が 1.4 %、「その他」が 4.3 % であった。

家屋以外の家具備品類の被災状況（該当するものすべて回答）をみると、「廃棄した」という回答の多かったものは、多い順から、「筆筒・食器入れ」（85.9 %）、「衣類・布団」（85.6 %）、「畳」（84.7 %）、「冷蔵庫」（82.4 %）、「テレビ」（82.1 %）、「書類・図書」（81.3 %）であり、次いで「机・ソファ-」（78.4 %）、「洗濯機」（68.3 %）、「その他」（61.7 %）といった回答となった。質問では、上記のような物品を選択肢としてあげたが、これについては、「床上浸水の場合は、天井から下がっている電灯や額以外はすべて駄目になる」とのご注意があったし、「その他」として記載されたものの内、目立ったものは、パソコン・オーディオ等の電気製品、ピアノ・エレクトーン・琴のような楽器類、仏壇・仏具、金庫、靴、学用品、便器や浴槽、それに年季の入った漬物、盆栽、そして車であり、その被害の広さと深刻さ、およびそれらへの思い入れの深さを垣間見ることができた。

なお、これらの被災状況について、2 つの

地区の差はほとんど見られなかった。

被災の折の物的な支援の中身（該当するものすべて回答）については、「食料・水」（73.2 %）、「お金」（72.3 %）、「労力」（72.0 %）がほぼ同比率で上位を占めている。次いで「電話・手紙の励まし」（51.0 %）「寝具、衣類」（47.8 %）、「その他の物資」（35.2 %）となっている。「その他」で消毒薬を上げた方が何人かあった。

一番役に立った支援については、多い順から「労力」が49.0 %と約半数を占める結果となり、被害にあった家屋、家財道具等の清掃、処分を行うための人的支援を必要とする人が多かった。次いで「お金」（21.9 %）、「食料・水」（15.0 %）、「寝具・衣料」（1.4 %）「電話・手紙での激励」（1.2 %）であった。また、2つの地区の差はほとんど見られなかった。

（3）災害の備え

災害への備えについては、「災害を経験し準備や注意をしておけばよかったと感じられたことはなにか」（該当するものすべて回答）という問いについては、「特になし」は5.5 %ということから、今回の災害の経験を通して、防災対策の必要性を実感した人が多い結果となった。回答の多い順から、「食料・水等の準備」（57.1 %）、「貴重品持ち出し準備」（47.3 %）、「ラジオや懐中電灯」の用意（41.5 %）という結果となっており、「お金」（30.0 %）、「行政の情報や施策に関心を持つこと」（30.5 %）、「家族の話し合い」（23.6 %）、「近隣との協力体制」（23.6 %）に比べ、災害時の緊急対策については、物の準備に関する回答が多い結果となった。これは大震災とちがって家族がまとまって行動できる条件があったこ

とが反映しているように思われる。

また、避難所を確認しておくことの必要性については17.9 %と2割弱であった。前述の避難状況の問いに対して、「避難所があることを知らなかった」は1.2 %に過ぎず、「避難所を知っていたものの避難しなかった」28 %を含めると、全体の約8割（79.3 %）が避難所の存在を知っていたとしており、この結果からも、避難所は災害前から住民によく周知されていたことがわかる。ただ、避難が遅れたため、道路が冠水して避難所に行けなかった（70歳代・男）という回答もあった。

水害について「今回の被災以前になにか話題にしたことがあるか」（該当するものすべて回答）、という問いについては、「とくになかった」が69.2 %と約7割に及び、水害に関しての危機意識が低いことが見られる。次いで、話題にしたことがある人々についてそれがどんな場面であったかを聞くと、「家族」（23.1 %）、「近隣」（9.5 %）、「職場」（4.9 %）「町内会」（4.3 %）、「役場」（3.2 %）となっており、家族や近所の親しい人と話題にしたことがあるが、行政や地域組織の取り組みとして特に意識されていなかったことがわかる。2つの地区の間では、「近隣」についての答えが、小場塚地区が15.1 %と大和地区の5.4 %に比べ、やや多い結果となっている。

（4）地域の立地条件に対する危機意識と防災活動についての関心

地域の立地条件に関して、「この地域に住むことについて不安に思っていたことがありましたか」（該当するものすべて回答）という問いに対しては、「川にはさまっていることが気になっていた」（67.1 %）、「海拔の低さが気に

なっていた」（24.8 %）、「震災時の地盤の液状化を心配していた」（21.9 %）という回答であり、河川に対する不安感が強いことを示している。また「とくにはなかった」（22.8 %）と2割強の人が立地条件について不安を感じていなかったことが示された。この結果について2つの地区の間では、ほとんど差は見られなかった。

次に「この地域に住んで、これまでに災害の危険を感じることはあったか」という問いについては、「風水害についてはあった」が48.6 %、「地震についてはあった」が12.6 %との回答があり、約6割が災害に対して危険を感じていると回答し、「とくには感じていなかった」（36.3 %）をうわまわった。2つの地区の間では「とくには感じていなかった」との答えが、小場塚が42.1 %で、大和の33.7 %に比べ、やや高い結果となった。

地域の自主防災組織について、これまで関心を持っていたかという問いに対して、「関心があり、訓練等にも参加していた」（31.7 %）、次いで「関心はあったが活動には参加していない」（28.2 %）、「関心はあるが知らなかった」（20.2 %）と続き、「関心がなく知らなかった」と答えた人は17.0 %であった。自主防災組織への関心度は8割と高いが、実際に取り組みに参加していたのは3割であった。

2つの地区を比べると、「関心があり、訓練等にも参加していた」人の割合はほとんど差がなかったが、「関心はあったが活動には参加していない」が大和（33.7 %）の方が小場塚（19.0 %）より高い傾向を示し、「関心はあるが知らなかった」は小場塚26.2 %、大和16.1 %、「関心がなく知らなかった」は小場塚20.6 %、大和14.6 %という結果となり、小場塚地区の方がやや関心が高い結果となった。なお一部に、「訓練と実際とは違うので、参加しても仕方がない」（50歳代・女）という意見があったが、「実際」の場面が原理の応用であるとするれば、原理の体験の重要さは明らかであるし、訓練は、同時に住民相互の交流体験の場でもあることから、その意義の一層の説明が必要であろう。

この地の立地条件に対する危険度の認識と自主防災組織への関心度との関係をみると、表2のように、どの項目でも「不安を感じていた」人に関心度が高く、逆に、不安は「とくにはなかった」人に「関心がなく知らない」人が2ないし3倍多かった。いたずらに不安をあおるのも問題であるが、地域の安全について正確な知識がないと、対策も真剣にはならないこともまた真実であるといえよう。地域の安全情報の認知度ともかかわって、来住年と自主防災組織への関心・参加状況をみる

表2 地域の不安要因認知と防災組織への関心度（%）
（無回答は省略、（ ）内は実数）

不安要因	防災組織への態度	関心があり参加（110）	関心なく知らない（59）
低海拔		39.5	14.0
川にはさまれている		36.5	11.2
地盤の弱さ		42.1	7.9
とくにはない		16.5	36.7

と、一番関心の高いのは、戦後から昭和50年までの転入世帯（39.4%）であり、世帯類型では、夫婦のみ（46.0%）、3世代（31.7%）であった。6歳以下の子どもや65歳以上の高齢者のいる世帯で関心が高くないのは、そこまで手が回らないということか。子ども会や老人会での取り組み、あるいは年齢層別などのきめの細かい対象別広報が必要であろうか。

最後に、東海豪雨を振り返ってみて、「地域として大切と思われる対策は何か」（当てはまるものを2つ選択）について回答を求めたところ、多い順から「非常用物資や備品の地域としての備蓄」（63.4%）、「避難所の施設の充実」（57.1%）、「役場からの連絡に注意していること」（37.2%）、「防災についての近所での話し合い」（11.2%）、「避難訓練」（9.2%）、その他（8.4%）であった。前述の「災害を経験し、準備や注意しておけばよかったことはなにか」の回答と同様、日常的な防災への取り組みに比べ、災害時の緊急対策を必要とする回答が多い結果となった。また、この項目で、役場の危機意識の欠如の指摘や、この町からの転出希望の表明もあったが、他方で、避難してみても「紙おむつの準備をしていなかったことを反省」という記載もあった。体験してみなければ気がつかないことも多く、被災者から教訓を学ぶことの重要性をあらためて思い知らされた。

3. 防災に関する現況と対策

本節では、2000年9月に深刻な水害を経験した住民が、その後地域の防災についてどのように考え、どのような取り組みをしているか、についてとりあげる。地域住民の防災意識や防災への取り組みについては、当該地域

のコミュニティの形成と深く関わっているのではないかと仮説を設定した。そこでまず、調査対象地域のコミュニティの現状をさぐるため、アンケート回答者の、近隣交際の程度、町内会活動への参加程度、地域の連帯感の有無などについて調査した。

近隣交際の程度については、「ほとんどつきあいはない」と答えた人はわずか1.2%に過ぎず、回答者のほとんどは近所の人とは顔見知りで、日常的に「挨拶する程度」以上の人間関係を築いている。すなわち、「立ち話をする程度」の人間関係が最も多く（38.6%）、ついで「一緒に買い物などにいく」「家に上がり込んで話す」「困った時に相談できる」といった親密な人間関係を築いている人がつづき（あわせて34.3%）、「挨拶する程度」の人は23.1%であった。この結果について2つの地区の間では、ほとんど差は見られなかった。

地区や町内会活動への参加程度に関する調査結果では、「すべてに参加している」8.4%、「なるべく参加するようにしている」43.5%で、二つあわせて51.9%の人が地区・町内会活動への参加意識が高いことを示している。「都合がつくときしか参加しない」と答えた人は27.4%。「ほとんど参加していない」と「参加したことはない」の二つあわせて、これまで地区や町内会の活動にほとんど参加していない人は、17.3%であった。この結果について2つの地区の間では、小場塚の方が「参加意識の高い」層の割合（56.4%）がやや大きいものの、大和（50.3%）と比べてそれほど大きな差は見られない。

表3は、この2つの回答の関連を見たものである。

これによると、町内会活動への参加が少な

表3 近隣交際の程度と町内会活動への参加度（％）
（（ ）内は実数、以下同じ、無回答は省略）

町内会活動への参加度	近隣交際の程度					
	挨拶のみ	立ち話	買い物	家に上がる	相談事	付き合いなし
すべて参加（29 = 8.4％）	17.2	31.0	10.3	20.7	20.7	—
なるべく参加（151 = 43.5）	17.2	44.4	5.3	16.6	16.6	—
都合がつけば参加（95 = 27.4）	27.4	43.2	5.3	13.7	9.5	1.1
ほとんど不参加（50 = 14.4）	36.0	28.0	4.0	10.0	20.0	2.0
まったく不参加（10 = 2.9）	50.0	20.0	10.0	—	—	20.0
計（347 = 100.0）	23.1	38.6	5.8	14.1	14.4	1.2

い層ほど近隣交際の程度が低いという当然の結果とともに、町内会活動には「ほとんど」あるいは「まったく」不参加の人でも近隣交際がまったくないわけではなく、どちらもまったくない人は、総数の0.6％であった。

次に、ここ10年ほどのうちに地区や町内会、組などの役員を経験したことがあるか、という問いに対する回答結果をみると、回答者の2人に1人は地区・町内会の役員経験者であること（53.0％）、3人に1人は組の役員経験者であること（33.7％）、両者をあわせて回答者のほぼ9割にあたる人が、地域の自主組織の役員を経験していることになる。この結果について2つの地区の間では、ほとんど差は見られなかった。

最後に、「あなたが住んでいるこの地区は、

日頃から連帯感がある地区だと思いますか」という問いに対する回答結果を、前項の住民組織の役員経験とクロスさせてみたのが表4である。まず連帯感の有無についてみると、連帯感が「あると思う」と答えたものの41.2％、「あまりなく残念である」と答えたものの19.3％、「あまりないが時代だからやむをえない」と答えたものの24.5％、「分からない」が11.2％であった。この結果について2つの地区の間では、連帯感が「あると思う」と答えたのは、大和の方が45.9％とやや多く（小場塚37.3％）、「わからない」と答えたのは、小場塚の方が15.9％とやや多かった（大和7.8％）。

役職経験との連帯感の評価との関係は明確で、役職経験が地域について知る機会となっていることを示すとともに、役職自体が連帯

表4 役員経験と地域連帯感の評価（無回答は省略）

役員経験	連帯感評価	あり	なく残念	やむをえない	わからない
地区・町内会役員あり（184 = 53.0％）		48.9	21.1	23.4	6.5
組役員あり（117 = 33.7）		41.0	20.5	23.1	15.4
経験なし（31 = 8.9）		12.9	16.1	45.2	25.8
計（347 = 100.0）		41.2	19.3	24.5	11.2

感を育てる場となっていることを窺わせる。

次に、「地域の防災」への態度について、自主防災会行事への参加の程度、防災講演会への参加意思、「災害マップ」活用の有無、「災害ハザードブック」活用の有無について調査した。

地域の自主防災会の行事への参加に関する調査結果は、「だいたい参加している」26.8 %、「たまに参加した」28.8 %、あわせて過半数を超える住民がこれまで何らかの形で地域の自主防災会行事に参加していることを示している。これに対して「都合がつかない」で参加したことはない」30.5 %、「参加する気にならないので参加したことはない」9.5 %、両者あわせて40 %の住民がこうした行事に参加した経験がない。とくに小場塚地区は、こうした行事への参加意欲の点で大和地区よりもやや低い傾向を示している。

「地区単位で、防災に関する講演会などが開かれたら参加しますか」の問いに対する調査結果は、「参加する」と回答したものの15.6 %、「都合がつけば参加する」と回答したものの63.4 %、両者あわせて約8割の人が参加の意思を表明している。これに対し「参加する気はない」8.1 %、「わからない」10.1 %であった。この結果について、2つの地区の間では、ほとんど差は見られなかった。表は省略するが、

参加する意思が強いのは、男、60歳以上、無職・定年退職者であり、意思はあるものの現代生活の複雑化が同じ時間に一齐に参加する形の活動を困難にしていることを窺わせる結果であった。

この2つの結果をふまえ、参加意欲の高い人々の特徴を地域役員経験との相関で見ると、表5の通りであった。自主防災活動では役員としての義務的な参加があったとしても、講演会への参加でも、役員経験が積極的な方向に作用していることは見てとれる。

町は、水害の被害が深刻だったことを踏まえ、あわせて震災が近づいていることから、「災害に備える」ための準備情報を精力的に作成し、全戸に配布した。それが『災害に備えるマップ』（2001年9月作成）と『災害に備えるハザードブック』（2002年9月作成）であった。これらの情報に対する対応をみると、先ず前者の『マップ』の活用については、「見て実行できることから始めている」と回答したものの25.4 %、「見たがまだ何もしていない」と回答したものの68.9 %、「見ていない」と回答したものの1.7 %であった。ほとんどの住民（94.2 %）が『マップ』を見ているが、実行に移しているのは4人に1人の割合で、この点は小場塚（30.2 %）の方が大和（23.4 %）よりもやや高い傾向を示している。

表5 役員経験別自主防災会および防災講演会への参加度（無回答は省略）

役員経験\	自主防災活動				防災講演会			
	大体参加	たまに参加	都合つかず	意思なし	参加	都合次第	意思なし	不明
町内会役員 (184)	38.0	31.0	22.3	8.7	22.3	66.3	4.3	7.1
組役員 (117)	18.8	30.8	38.5	9.4	9.4	66.7	12.0	12.0
経験なし (31)	3.2	22.6	54.8	19.4	6.5	51.6	19.4	22.6
計 (347)	26.8	28.8	30.5	9.5	15.6	63.4	8.1	10.1

2 番目に配布した『ハザードブック』の活用については、「見て実行できることから始めている」と回答したもの 20.7 %、「見たがまだ何もしていない」と回答したもの 67.4 %、「見ていない」と回答したもの 4.3 %であった。ほとんどの住民（88.2 %）が『ハザードマップ』を見ているが、実行に移しているのは 5 人に 1 人の割合で、この点も小場塚（25.4 %）の方が大和（18.0 %）よりもやや高い傾向を示している。

この 2 つのパンフへの態度をクロスさせてみたのが、表 6 である。表中の数値は総数に対するパーセントである。

これによると、どちらも見ている人は 86.7 %に達するが、なんらかの行動を始めた人は 26.6 %であり、6 割の人はまだ実行に移れないでいる。2002 年の 2 - 3 月に愛知県が行った調査で「非常持ち出し用の食料を備蓄している」人は 37.5 %、「用意していない」人が 62.1 %という結果が出ている（『朝日新聞』2002.5.14）が、これだけ強力な情報提供が行われても、この数字は余り変化していないようである。自分の問題として、防災・減災を考えている人にとっては、こうしたパンフは大いに役に立つもので、それによって行政施策評価も高まるであろう。情報は提供するだけでなく、活用の契機をどう作るかまでみと

おしておくことが必要のようである。

さらに「防災のための地域組織が有効に働くためには、どんな体制がよいか」を尋ねたところ、「行政が中心になって計画・準備し、住民がこれに協力する体制」と回答したものが 57.3 %と最も多く、ついで「住民が中心になって計画・準備し、行政がこれを支援する体制」としたものが 25.6 %、「わからない」が 10.1 %、その他 2.0 %であった。この点、行政への期待と依存の傾向が強いことが窺われ、2 つの地区ともほぼ同じ傾向を示している。

防災体制の中心となる組織としてはどんなものが役に立つのであろうか。これらの組織を、町内会、その下部組織としての組や班、上部組織としての地区、そして住民よりも防災の専門組織である消防団等の組織にわけて意見を尋ねた。その結果を前記の「体制」指向とクロスして示したのが、表 7 である。町内会を軸に考える人に「行政中心」指向が強いことが注目される。自由記述の中で、「住民の高齢化で自主防災組織ができない」（60 歳代・男）というものがあつたが、消防団等との一層の連携が求められよう。

表 6 『災害に備えるマップ』と『災害に備えるハザードブック』への態度
（無回答は省略）

『マップ』への態度・『ブック』への態度	見て実行開始	見たが未実行	見ていない
見て実行開始 (88)	17.9	6.1	—
見たが未実行 (239)	2.6	60.8	2.9
見ていない (6)	—	0.3	1.4
総数 (347 = 100.0)			

表7 依拠する組織と体制指向
(その他・無回答は省略)

依拠する組織	体制	行政中心	住民中心
町内会 (154 = 44.4 %)		72.1	23.4
組・班 (38 = 11.0 %)		52.6	34.2
連合町内会 (33 = 9.5 %)		51.5	36.4
専門機関 (79 = 22.8 %)		54.4	31.6
計 (347 = 100.0 %)		57.3	25.6

最後に、震災時に直ちに住民が協力体制を組めるためには、普段近隣でどんなことに気をつけておくべきかについて、6項目のなかから当てはまるものをすべて回答してもらったところ、その結果、一番多かったのは「まずは各戸が自分や自分の家族に必要なことを考えておく」で81.8%、ついで「防災行政無線のお知らせを、日ごろから注意して聴くようにする」が61.4%、以下多い順に「近所の子供や独居の高齢者、障害者への支援の仕方を考えておく」44.1%、「避難所への経路や危険場所の点検をしておく」42.7%、「自主防災組織や防災訓練に積極的に参加するようにする」30.5%、「その他」4.0%であった。この結果について、2つの地区とも、ほぼ同じ傾向を示している。

4. 行政の対応についての希望と評価

大規模な災害であるほど、行政の担うべき役割と住民からの期待は大きい。同時に行政自体も被災により機能不全を起こしており、人口の多い都市部であればあるほど、行政ができることは限られている。行政としては、自らの果たすべき役割について十分な準備を進めるとともに、住民ができることについては住民自身が備えを固めることを要請するの

は、当然のことである。ライフラインの復旧のような真っ先に行うべき公共的な業務があるときに、食料の配布に追いまわされるといったことを避けるために、各家庭での一定程度の食料や水の備蓄を求めることは、行政の任務放棄どころかむしろ本来の行政の業務遂行のための要請であり、住民福祉のための配慮であって、こうした要請を住民にすることに遠慮する必要はない。西枇杷島町では、前節でみたように、水害後、『災害に備えるハザードブック』を作成して各戸に配布している。そこにはさまざまな防災上の注意事項とともに「避難の場合は、・・・3日分の食料の持参」(p. 2)が呼びかけられている(しかし、実際に3日分の食料と水を持出用に準備したある人は、これだけになるとリュックに入りきらず、手荷物を含めて3つに分けないといけないことを指摘している(70歳代・男)。

こうして水害後、そして東海・東南海・南海地震の発生が近づいている現在、防災行政については、急速な充実が図られてきた。こうした行政の対応について住民がどのように評価しているかをみると、「住民の安全を確保するための行政の施策は大体できてきたと思う」ものは7.5%にすぎず、「もっと強化して欲しい」「実質的な体制はまだできていない」とするものがそれぞれ29%前後で、あわせて過半数に達した。これに対して「防災は住民の協力がなくてはできないが、住民を十分に巻き込めていない」とするものは21.6%で、防災体制への住民の参加の確保を含めて、行政への要望と期待はなお強いことがわかる。ここには、行政は大体のことはやっているであろうが、実態がみえにくいという問題を指摘している回答もあった(60歳代・男)。

それでは今後、どんな対策の強化が期待されているかをみると、表8のようであった。

まず総数欄を見ると、ここでは、地震発災による堤防決壊を含めてであろうが、水害の記憶が新しいこともあって堤防の強化が最大の要望（80.7%）となっている。ただ、これは町政を越えた課題でもあり、国や県への要望や、上流での保水力の涵養が必要であるとの見解を示す回答もいくつか見られた。

また、「情報伝達の整備」は今次の水害で明らかとなった問題点であり、その後防災無線として整備されたものである。しかしその不具合の指摘が多く、これが町の対策が「形だけ」という根強い批判の源となっている。それに対して、「自主防災組織の活動支援」や「避難訓練の充実・強化」は各3割、2割の住民の関心を集めるのみで、前節にみた望ましい「防災体制」を「行政が中心」で考える住民が6割弱に及んだことと同じ傾向を示した。

以上の結果を、町の防災施策達成度の評価

と関わらせてみると、どの施策を要望するかとはほとんど関係なく、「一層の強化」を求める声が最も多く、ついで「実質未整備」を指摘するものが多かった。どの施策を重視しているかの差はあっても、町の施策の一層の充実を望む点では差がないことがはっきりしている。そして、「住民を十分まき込めていない」がこれにつぐが、ここでは「自主防災組織の活動支援」「住宅の耐震診断の推進」をあげたものにやや多く現れている。

この評価を、先に見た「自主防災組織への関心・参加度」との関係で分析してみると、施策は「大体完了」と見る人の54%は「自主防災組織への関心・参加度」の高い人であり、逆に、自主防災組織に関心がなく存在も知らない人に「一層の強化」を求める率が最も高かった（表省略）。

防災施策についての評価の背景として、ふだんの町政一般についての評価を尋ねた結果は、「全体としては満足」が14.7%、「大体満

表8 さらに強化が期待される防災施策別行政の防災施策達成度評価（%）

	総数	大体完了	実質未整備	住民参加弱い	一層強化を
河川堤防の強化（280）	80.7	6.1	28.6	21.4	31.4
住民への情報伝達の整備（238）	68.6	5.5	28.6	21.8	33.6
避難所の耐震構造化（139）	40.1	3.6	28.8	22.3	37.4
自主防災組織の活動支援（108）	31.1	6.5	29.6	28.7	30.6
住宅の耐震診断の推進（77）	22.2	2.6	28.6	28.6	39.0
避難訓練の充実・強化（64）	18.4	—	32.8	25.0	35.9

表9 町政の全般についての満足・不満足とその背景（数値は各カテゴリー総数に対する%）

		性 別		年 齢 層		来 住 年		地 区	
	総数	男	女	-50 歳代	60 歳代-	-昭和 50	51 年-	小場塚	大和
全体としては満足 (51)	14.7%	17.8	11.9	10.1	19.9	17.1	10.5	11.9	17.6
不満の点が多い (81)	23.3%	23.0	23.9	19.7	18.1	21.8	26.7	27.8	19.5

足・一部不満」が28.2%、「不満の点が多い」が23.3%で、「どちらともいえない」が13.0%、「わからない」が15.9%であった。

この結果の内、「全体としては満足」と「不満の点が多い」と対照的に答えたもののみを取り出してその背景をさぐると、表9のようであった。

これによると、「満足」の方に傾いているのが、男、60歳代以上の高齢者、昭和50年以前からの居住者、地域では大和で、「不満」に傾いているのが昭和51年以降の新来住者、地域では小場塚であった。「わからない」は全体では16.3%であったが、女、50歳代以下層で24.5%、21.9%と高い数値であった。

町政全般について自由記述で記入してもらった問題点は多岐にわたるが、本調査の主題に方向付けされて、防災行政に関するものに焦点化される傾向が強かった。すなわち、指摘されることの最も多かった項目は、防災無線の設置・整備に関するもので、ついで新川をはじめ堤防の強化、避難所の環境の整備、行政職員の防災マニュアルの徹底、避難勧告発令の遅れの批判等であった。また、個人的な心情の吐露として、被災者への配慮の不足を訴えるものもあった。その他の分野では、下水道の整備、歩道の整備、JR駅前の開発、無駄な公共事業の中止、夜間の路上駐車取り

締まり強化等があげられていた。災害時の治安の悪さの指摘もあったが、概してハード面の施策に目が向き、地域で住民どおしが協力・共同するための支援策までは意識が及んでいないようであった。さらに言いかえれば、2000年9月の水害以来、住民が町の防災施策上強化する必要があると考える内容は、「河川堤防の強化」、「住民への情報伝達の整備」が柱となり、いずれも住民個人の力ではできない(できにくい)内容が上位を占めた。そして、「自主防災組織の活動への支援」、「住宅の耐震診断の推進」、「避難訓練の充実・強化」等、住民が実際に行動を起こさなければならない内容は、やや後手に回っている傾向が見られた。厳しい景気低迷のなか、ハード面の整備にも予算の限りがある昨今、行政の力だけでは住民の安全確保は難しいことも見ておかなければならない。

これは、前項でみたように、防災のための地域組織として「行政が中心になって計画・準備し住民がこれに協力する体制」を選んだ人が過半数で、「住民が中心になって計画・準備し行政がこれを支援する体制」を選んだ人が4分の1であった結果とも符合して、住民が能動的に地域コミュニティづくりを進めようとする意識がやや低いように見受けられた。

いずれにせよ、災害が起こった時には、普

表 10 自主防災会への参加度と町政満足度

	満足	一部不満	不満	わからない
大体参加 (93)	23.7	34.4	17.2	7.6
たまに参加 (100)	9.0	34.0	29.0	16.0
都合つかず (106)	17.0	17.0	19.8	22.6
参加意思なし (33)	3.0	24.2	39.4	18.2

段から頼りにし、また依存している行政に対する不満が高まることは容易に予想されることである。そこで、すでに自主的な活動に参加している住民とそうでない住民とで、町政の満足度がどう異なるかを「自主防災会の行事への参加」度を手がかりに見てみたのが表10である。

そこでは、自主防災会行事に「だいたい参加」していて町政に満足している人は24%、不満な人は17%であったのに、自主防災会行事に参加する気がない人で町政に満足している人は3%、不満な人は39%というように大きな差がでた。参加する中で、「一部不満」を含めて町行政を理解し協働していく層と、行政と距離を置いて批判する層に分かれるのはどこでも見られる現象であろう。本町の場合は、不参加・批判層の比率は小さい。しかし、行政としては、単なる啓発でなく住民が実際に参加できる機会をどうつくっていくか、ここでの課題でいえば自主防災組織の在り方を、住民とともに再検討してみる必要があるであろう。

阪神淡路大震災の時の死亡者の約9割が建物や家具による圧死だったと報道された。

家屋や家庭の事情もあろうが、自宅の耐震診断をし必要な補強をしたり、家具を固定したり位置を変えたりといった事前防御策をとることで、被災の程度は随分低く抑えられることがあきらかにされているが、これらは家庭内の事柄が多く、各世帯で主体的に取り組まないと進んでいかない面がある。近隣に住む障害者、高齢者、子供などにも目を向け、災害に遭った時はどうするかを家族や近所の住民と話し合っておくことも大切で、行政の及ばない分野で、地域コミュニティの力を発揮

できる点でもあろう。

そのためには、コミュニティが自主防災組織を強化し、参加しやすいメニューやわかりやすいメニューを盛り込み、都合のつく限り参加して地域防災力をつけることが、着実に自分たちの安全性を高めることに通じる。

本町は幸いにも先の水害では、浸水という物的被災には遭ったが、人的被害は重傷者1名、軽傷者4名にとどまった。これを契機に、組織だけの防災会ではなく、実践的な防災メニューを、そこに住む住民が主体となって考え実行し、足りない部分を行政に要請するという防災対策のすみわけが、住民の安全確保に必要な要件になるのではないだろうか。

行政側は住民サービスを基本としているが、多様な時代、まして近々起こるといわれている東海（東南海）地震に完全なサービスや安全は提供できないことを、住民に知らせ住民の協力を強くかつ具体的に求めていく必要がある。行政への満足度は「やってあげる」ことだけでなく「説明し住民と考え行動すること」であるものと考えられる。

もちろん、その前提として、行政および一人ひとりの職員の危機意識と誠実な職務遂行が必要である。職員間の連絡の悪さ、「手際の悪さ」（40歳代・女）も指摘されているからである。それとともに、議員の役割が見えないという指摘が幾つかあったことも明らかにしておかなければならない（たとえば70歳代・男）。

5 地域社会システムとしての防災体制づくり

これまで、西枇杷島町の調査をもとに、災害の状況・教訓などについて整理してきた。

ここでは、これらの整理を受けて、今後、予想される東海（東南海）地震に備えるために、地域住民や地域システムとして、どのような対策が必要かについてまとめておきたい。

多くの被害を出した東海豪雨は、災害に対する地域の備えの重要性を、阪神淡路大震災に続いて再び自覚させるものであった。そして、防災は地域コミュニティの重要なキーワードであることを確認することとなった。豪雨による水害発生とともに、地域では、住民同士の助け合い（避難の手助け、安否の確認、炊き出し等）が直ちに行われ、ボランティア活動も直ちに始まった。一方では、災害時の避難情報の徹底が不十分で、混乱も生じた。豪雨による激しい音で、町の避難勧告を伝える広報車による放送がかき消されるという状況もあったという。この点では、地域の防災組織が即座に動いて住民に的確な情報を伝える必要があったことや、行政情報の伝達ルートを日常的に確立しておくことが求められた。

これらの諸課題を今後の災害対策においてどのように克服していくのかが問われている。

そこで、これからの災害時において、どのような点を備えとしておさえなければよいかについて、項目をあげて要点をまとめておきたい。

（１）地域の防災体制づくり

＝自主防災会の組織化と活動の実質化

１）初期段階の地域防災マニュアルの作成と訓練

- ①避難誘導體制の強化（避難経路＝場所（広域避難）、避難先の指示、避難行動）
- ②避難訓練の習熟＝マニュアルの作成・実行
- ③人命救助＝住民と地域消防団の連携

④初期消火の重要性（とくに地震時）

⑤災害NPOやボランティアの受け入れと住民への周知体制、行政との協働

２）地域防災計画づくり＝住民（住民自治組織）と行政との協働

①小学校区単位の防災体制と校区防災計画づくり

ア）校区防災拠点の設置＝小学校・学区コミュニティセンター等

イ）・避難者の保護 ・物資の管理、配給 ・情報収集伝達＝自治会等との連携 ・公的仮設住宅（地震時）の設置＝以前のコミュニティの維持のためにも、遠隔地への設置ではなく、小規模のものを身近な地域につくり、被災地内での復興を図ることが重要である。また、個人の住宅地や半壊住宅での仮設住宅の設置への援助を考慮する。

②住区単位の防災体制と住区防災計画づくり

ア）住区防災拠点の設置＝集会所等

イ）・安否確認 ・救助救援 ・情報収集伝達（防災無線等の完備） ・物資の管理、配給

③住区単位の防災計画による活動

ア）防災地図づくり

◎日常的な危険か所の点検（道路・ブロックへい…）

◎消火栓、水槽、貯水施設の確認（井戸、銭湯…）、防災用具の集積場所確認

イ）居住地住民の状況の把握（例）自治会によるアンケート活動

◎高齢者の一人暮らし家庭、障害者が

いる家庭、日中留守がちの家庭…

◎企業や事業者の災害時協力態勢の把握

（２）コミュニティの再建が最優先＝人びとのつながりを大切にするまちづくり

本来、まちづくりという言葉には、住民主体という意味が込められている。まちは、住民が生活する場所である。これまでの災害では、住民のつながりがしっかりしていて、コミュニティ活動が活発な地域では住民同士の避難・救援活動が多く、二次災害を防いだ。このような災害に強いまちをつくるためには、行政施策の重点は、住民の生活環境の充実におかれていなければならない。産業基盤の拡大のために大規模施設の建設に傾斜して、住民生活の安全性に配慮を欠いたまちづくりが多く、被害をもたらすことは阪神大震災の例をみるまでもない。

地域のコミュニティが生きているまちでは、大きな災害を受けて、電気・水道・ガスなどのライフラインが使えなくなり、交通手段・情報手段が奪われてしまっても、身近なつながりのなかで、具体的な情報を共有し、必要で確かな生活情報を伝えあい支えあって急場をしのいでいくことができている。

災害被害を最小限にいとめ、復旧・復興の取り組みを円滑にすすめるためにも、日常のまちづくりの蓄積が重要である。日常的な住民のつながりやまちづくりの現場が、すぐにも避難・救助、復旧・復興の現場になっていくのである。この点では、神戸の長田区で大震災時、地域の企業の消火設備や銭湯の湯船の水を使った住民のバケツリレーの初期消火活動が大きな力を発揮したことを思い起こ

すことができよう。そこには、住民の日常の連携した暮らしを想像することができる。

西枇杷島町の調査では、近隣の住民同士が顔見知りであり、立ち話をしたり、一緒に買い物に行く関係になっている人々が多い。そして、地域の住民（世帯主）の多くは、なんらかの形で町内会などの役員を経験している。これらの身近な関係の蓄積が、いざというとき人命にかかわる力を発揮する。豪雨被災の折りに、支援をしてくれたのも、多くは、近隣、親族、友人という日常の身近なつながりであった。このような身近な地域における関係が、先にみた生活の場での自主的防災組織に結実していくことが期待される。住民の自主性が大いに発揮され、防災知識や防災のノウハウを身につけた住民が地域に多数存在することは、生活の場の安心感にもつながる。実際に、災害時に発揮できる力は、日常的に蓄積した以上のものにはならないのである。

災害に強いまちへの将来像についての合意形成が日常的にできていることが、住民の力が活かされる協働のまちづくりを前進させる。このような協働のまちづくりをすすめるためには、お互いの人間関係を豊かに育みあい、多様な問題を解決しあうための住民の自治組織を生活のベースで機能させていく努力が必要である。