

長崎市全域における防災コミュニティに関する アンケート調査

高橋和雄* ・阿比留勝吾**
福島武志***

A Questionnaire Survey on Community for Disaster Prevention in Nagasaki City

by

Kazuo TAKAHASHI*, Shogo ABIRU**
and Takeshi FUKUSHIMA***

The heavy rain which swept over the Nagasaki districts on 23 July 1982, killed 299 persons and damaged so seriously to Nagasaki City. Voluntary organizations for disaster prevention were formed to promote and make sure of evacuation of inhabitants by leadership of Nagasaki City. These systems are rated high when Great Hanshin Earthquake. In the present paper, present situations and problems of community for disaster prevention are investigated by questionnaire for the representative of the town associations in Nagasaki City.

1. まえがき

長崎県下では数多くの風水害に見舞われており、昭和57年の長崎大水害では甚大な被害を被った。そこで、平成4年に実施したアンケート調査¹⁾では、長崎市の自主防災組織のみを対象としたもので、その調査目的は、長崎大水害から10年が経過した後の自主防災組織の現状と課題を明らかにするとともに、市民の防災に対する意識がどのように変わったかを調査するためのものであった。現在に至るまでの長崎市の自主防災組織づくりの根底には、風水害に対応するためのものがあつた。しかし、ここ最近では大きな災害に見舞われることもなく、防災工事は着々と進み、市民の防災に対する意識の風化が懸念されていた。そんな折に、阪神・淡路大震災を契機に自主防災活動の重要性がわかり、風水害だけでなく、地震災害にも活動できる自主防災組織が必要であることがわかつた。

そこで、本研究では長崎市の全自治会長を対象としたアンケート調査を行い、自治会の現状や課題を明らかにするとともに、現時点での自主防災組織に対する認識を把握し、地震防災計画策定のための基礎資料づくりを目的としたものである。

2. アンケート調査の概要

平成7年10月に長崎市の自治会長を対象とした「長崎市全域における防災の現状と課題に関する自治会アンケート調査」を実施した。長崎市には、766の自治会があり、平成7年11月現在で286の自主防災組織が結成されている。

アンケート調査の対象者数766人に郵送し、504人からの回答があつた。回収率にして65.8%の回答を得た。自主防災組織の有無による回収率やアンケート調査の項目内容は表-1, 2に示す。

平成8年4月26日受理

*社会開発工学科 (Department of Civil Engineering)

**パシフィックコンサルタンツ (株) (Pacific Consultant, Co.)

***長崎県庁 (Nagasaki Prefecture)

表-1 アンケート調査の回収結果

組織別分け	対象数(人)	回収数(人)	回収率(%)
自主防災組織あり	286	172	60.1
自主防災組織なし	480	332	69.2
総数	766	504	65.8

表-2 アンケート調査の質問事項と設問数

質問項目	設問数
A. 自治会の状況について	10
B. 自治会の災害環境について	4
C. 自主防災組織について	6
D. 地震の震度と被害の想定について	6
E. 自治会長自身の地震対策について	5
F. 自治会長個人について	6

表-1において「自主防災組織なし」には「自主防災組織はないが、防火クラブなどの類似の防災クラブはある」と答えた回答者の数を含めて集計を行っている。

3. アンケート調査の分析

3.1 自治会の状況

長崎市の各自治会の現状を把握するために、世帯数や住宅形成の時期や自治会の位置などの基礎的な質問と現在、自治会が抱えている課題について質問を行った。

自治会の世帯数については、図-1のように100世帯以下で構成されているのが、183件と最も多く、次に100世帯から200世帯が153件と続き、世帯数が多くなるにつれ、その数が減少している。中には、1,000世帯を超える自治会もあり、自治会を構成する世帯数

にかなりばらつきがある。

自治会内の住宅形成時期に関しては、古くからの集落(戦前)と新興住宅地がそれぞれ半数を占め(図-2)、続いて自治会の位置について聞いたところ、斜面地49.3%と最も多く、続いて平地24.3%、山間部となる。山に囲まれ傾斜地が多く、平地に乏しい長崎の地形的特性が背景にある結果である。

「あなたの自治会では、どのような活動が行われていますか」と聞いたところ、清掃93.4%とほとんどの自治会で行われている反面、スポーツ大会や盆踊りといった地域コミュニティを深めるのに適した行事は40%を下回り、避難訓練に対しては、10%にも満たっていない(図-3)。ここでは、「その他」の回答が多かったために、「その他」の中でさらに項目別に分け、表-3にまとめた。この表から、敬老会や老人中心の旅行や民謡などの高齢者を対象とした行事が行われていることがわかる。

自治会住民の自治会行事への参加状況については、「なかなか参加しない」と答える自治会は10%を少々超えるぐらいである。総合的に「参加する」を見ると80%強を占めるが、図-4にあるように「呼びかければ参加する」という自治会が半数近くを占めていることから、積極性に欠けているのがわかる。また、近隣の町内会との合同行事でも30%程度しか実施されていない。近隣の仲を深め合うために、スポーツ大会などのレクリエーションを多く取り入れることも有効な手段の1つとして考えられる。

自治会の課題に関して聞いたところ、「高齢化が進んで、自治会活動を行いにくいこと」61.9%が1番多く、2番目に「若い人が自治会活動に関心を示さないこと」56.5%と続き、この2つが他の項目と比較して圧倒的に多いことが表-4よりわかる。高齢化が進み、自治会活動に参加する人材が少なくなる中で、若い人が関心を示さないという地域が多いようである。

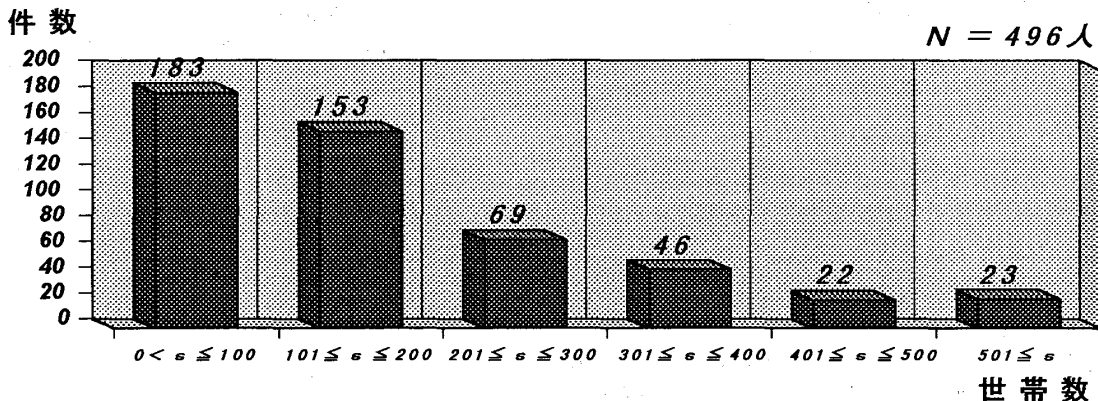


図-1 自治会内の世帯数

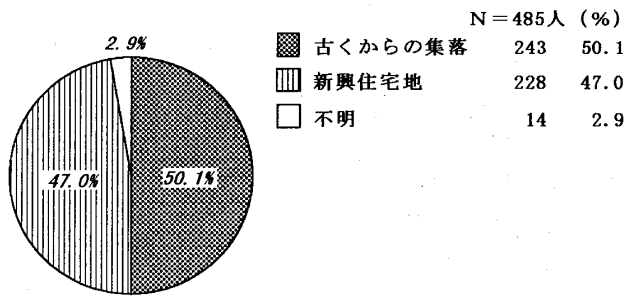


図-2 住宅形成の時期

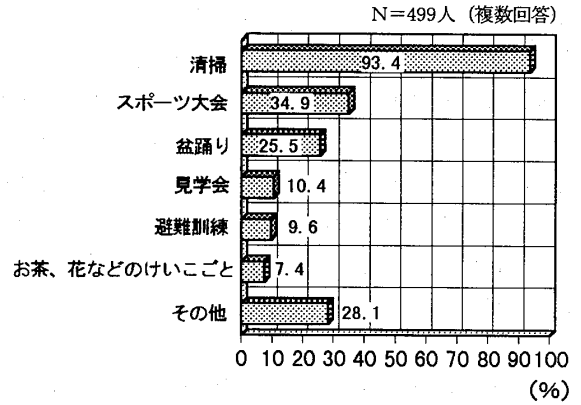


図-3 自治会活動

表-3 「その他」の項目別分け
N = 140人 (複数回答)

項目	人数 (人)
1. 敬老会	37
2. 祭り	27
3. 旅行	18
4. 民踊	15
5. レクリエーション	15
6. 精霊流し	9
7. 防犯パトロール	9
8. 資源物回収活動	8
9. 説明会	8
10. 公民館活動	6
11. カラオケ	6
12. ない	5
13. その他	46

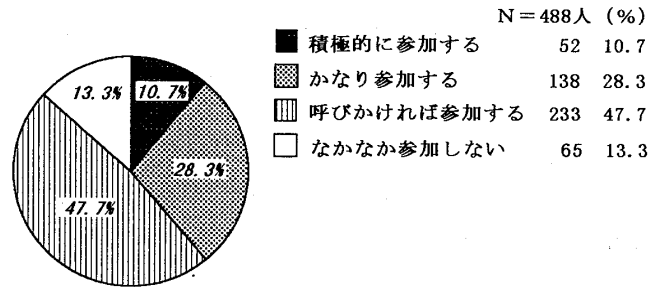


図-4 自治会住民の自治会行事への参加状況

表-4 自治会の課題

項目	人数 (人)	割合 (%)
1. 高齢化が進んで、自治会で活動できる人材が少ないこと	297	61.9
2. 若い人が自治会活動に関心を示さないこと	271	56.5
3. 一人暮らしの世帯が増大したこと	137	28.5
4. 隣・近所のつきあいが減ったこと	119	24.8
5. 消防車や救急車の出入りができる道路がないこと	85	17.7
6. ワンルームマンションが増えてきたこと	83	17.3
7. 空き家が増えたこと	51	10.6
8. 過疎化で世帯数が減少し、自治会活動を行いにくいこと	47	9.8
9. 世帯数が多すぎて、自治会活動を行いにくいこと	46	9.6
10. 住宅地やマンションが新築されて世帯数が増えたこと	40	8.3
11. その他	79	16.5

魅力的な行事を行い、若い人を引きつけることなどが重要であり、この問題をどのように解決していくかが今後の大きな課題であると言える。また、「一人暮らしの世帯が増大したこと」や「隣、近所のつきあいが減ったこと」などの課題も挙げられている。40%近くの自治会で1つの課題が選ばれているが、中には6～8個の課題を選んでいる自治会もあり、深刻化している地域が見受けられる。

この他に「その他」の回答として、「マンションやアパートの住人が自治会活動に無関心、あるいは自治会に加入しない」や「役員のなり手がいない」や「自治会活動ができる公民館などの集合場所がない」などの課題が多かった。しかし、「特に課題がない」と答える自治会も11あり、今の現状に満足している自治会も見受けられた。

3.2 自治会内の災害環境

「過去に災害による被害を受けたことがありますか」という質問に対し、約70%の自治会が被害を受けたと答えている（図-5）。

災害の内容は「台風による風害」、「豪雨による土砂災害（土砂崩れ、土石流、斜面崩壊）」、「豪雨による河川氾濫」などが挙げられており、どのような被害が生じたかについては表-5にあるように、「家屋が全半壊した」が最も多く、死者やけが人がでた人的被害を受けた自治会もある。

表-5では、さらに「その他」に該当する回答が多かったため、「その他」の中でさらに表-6のように項目別に分けた。台風19号による被害が多いせいか屋根瓦に損害がでたと答えた自治会が最も多く、また豪雨による河川氾濫の災害も多いため、床上や床下浸水の被害を受けた自治会も多数ある。

自治会の地域が災害に対して安全か危険かという質問に対し、図-6のような結果が得られた。実際に災

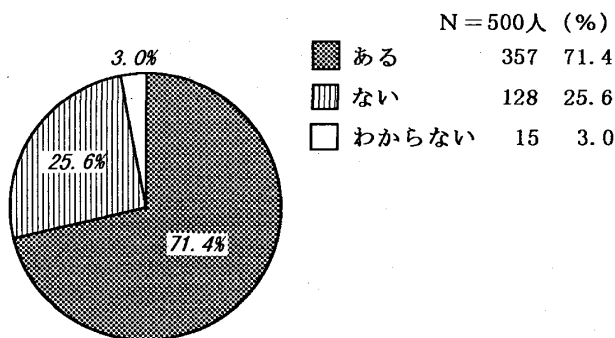


図-5 災害による被害を受けましたか

表-5 どのような被害が生じましたか

N=310人(複数回答)

項目	人数(人)	(%)
1. 家屋が全半壊した	145	46.8
2. 死者がでた	45	14.5
3. 田畑が埋没した	42	13.5
4. けが人がでた	33	10.6
5. その他	150	48.4

表-6 「その他」の項目別分け

N=150人(複数回答)

項目	人数(人)
1. 屋根瓦損害	61
2. 床上・床下浸水	53
3. 窓ガラス・雨戸損害	19
4. 斜面崩壊	16
5. 石垣・堀倒壊	9
6. 道路破損	4
7. 木倒壊	4
8. ない	2
9. その他	18

害が起り被害を受けた自治会が310あったので、過去に災害を受けた約半数の自治会が、現在では災害に対し「安全」、「ある程度安全」、「安全とも危険とも云えない」に答えている。

この理由には、今日に至るまでに危険個所の整備が完了したことによる過信や災害に対する意識の風化が考えられる。また、どんな災害に対して危険もしくはある程度危険かと聞いたところ、表-7の結果が得られた。「台風による風害」、「豪雨による土砂災害」がそれぞれ約半数を占め、やはり風水害に対し警戒しており、過去の経験が反映されている。この他にも地震による建物や斜面の崩壊などによる被害を約40%の自治会が選んでおり、地震災害に対しても若干ではあるが、意識しているようである。

次に、安全のための施設の設置状況については、避難所(56.9%)が最も多いが、「特にない」と答えている自治会も30%程度あり、これらの地域は風水害に対して安全な地域とみられる(図-7)。

また、「防災行政無線、拡声器(同報無線)」、「防災行政無線(戸別受信機)」を設置しているところは、両方合わせても30%を超える程度である。防災無線などが設置されている地域は、主として昭和57年の長崎大水害被災地と考えられる。長崎市で大きな災害が発

表-7 危険と思われる災害

N=147人 (複数回答)

項目	人数 (人)	(%)
1. 台風による風害	90	61.2
2. 豪雨による土砂災害 (土砂崩れ, 土石流, 斜面崩壊)	78	53.1
3. 地震による建物や斜面崩壊などの被害	64	43.5
4. 豪雨による河川氾濫	43	29.3
5. 台風による河川氾濫, 土砂災害 (土砂崩れ, 土石流, 斜面崩壊)	32	21.8
6. 地震による火災	27	18.4
7. 地震による津波	8	5.4
8. 高潮	3	2.0
9. その他	7	4.8

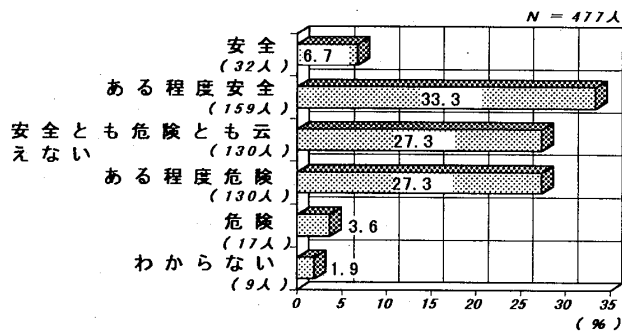


図-6 自治会の地域の災害に対する安全性

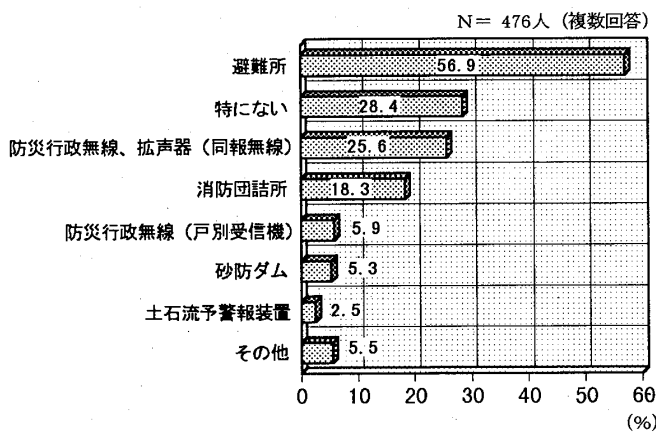


図-7 防災施設の設置状況

生した場合、地理的条件から道路が寸断されたりして孤立する地区も考えられるので、防災行政無線、特に戸別受信機の設置などは、今後有効な手段になってくると思われる。

3.3 自主防災組織の活動

自主防災組織の結成率は図-8の通りで、自主防災組織があるのは34.1%で、自主防災組織がないのは(防火クラブはあるが自主防災組織はないと答えた回答数も含める) 65.9%である。

平成4年に実施したアンケート調査の時は、長崎市で263の自主防災組織が結成されていた。約3年間で23の自主防災組織が新たに結成されたことになる。そのうち平成7年7月から11月の5ヶ月間で10組織が結成されており、この結成の動機には、阪神・淡路大震災による影響が強いものと考えられる。

自主防災組織を結成した動機には、市役所による勧めが60%以上を占め、自治会に積極的な人がいたので結成されたと答えた自治会は20%程であった。図-9から、自ら積極的に組織を編成したというのは少なく、市役所による勧めやすでに類似の組織があったことなどによる影響が強い。自治会内に孤立危険地区が存在するので結成されたと答えたのが最も少ない。

また自主防災組織がない理由について聞いたところ(図-10)、地域の住民の参加が期待できないからとか、必要性は認めているがリーダーがいらないからといった理由が挙げられている。組織を結成することには賛成しているが、防災対策に対する人任せの点や積極性に欠けている点が察知でき

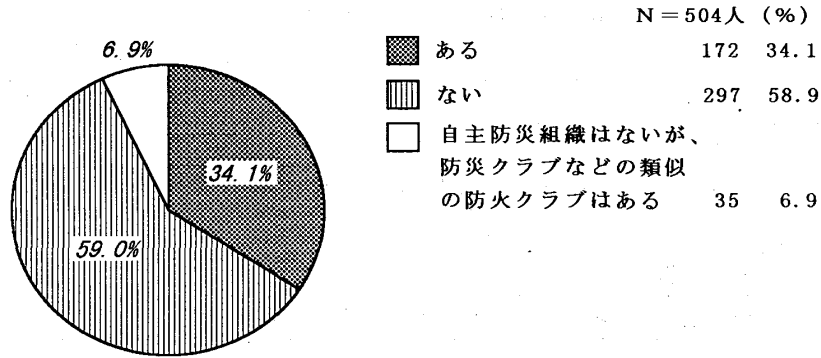


図-8 自治会内に自主防災組織はありますか

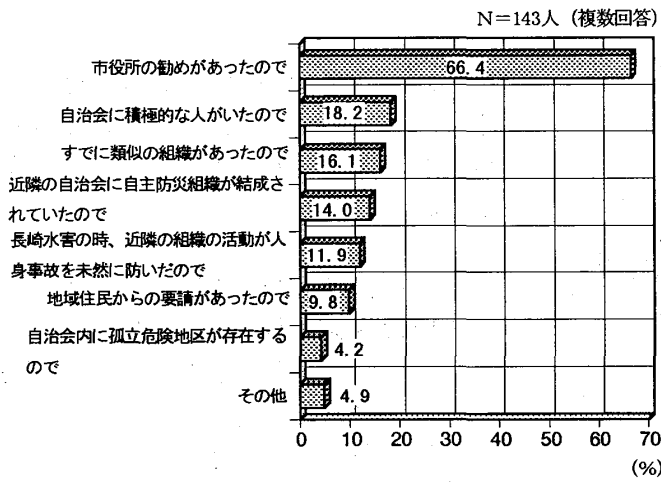


図-9 自主防災組織を結成した動機

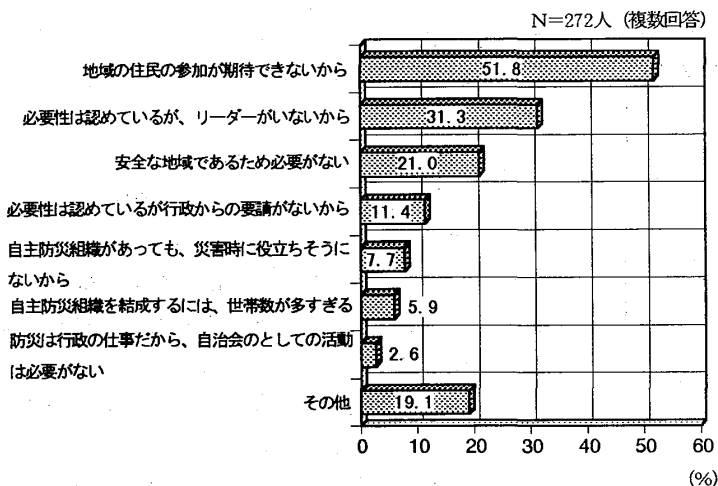


図-10 自主防災組織がない理由

る。あと、安全な地域であるため組織は必要でないと答えた自治会が20%程度いる。また、自治会住民の自治会や自主防災組織の活動に対する関心度を聞いてみたところ、40%の自治会で活動に熱心な人がいることがわかった。1人か2人活動に熱心な人がいるという自治会もあれば、自治会住民の1/3に相当する250人が熱心であると答える地域もあった。

災害時、頼りになると思われる個人および機関について選んでもらったところ(表-8)、近隣、家族、消防団、自治会がそれぞれ半数以上の代表者で頼りにされている。マスコミやボランティアを除けば、どの機関もある程度頼りなると思われているが、自主防災組織は20%台にとどまっている。やはり身近に感じられる個人や機関が頼りにされていることがわかる。阪神・淡路大震災で自主防災組織が役立ち、頼りになると感じていたが、自治会長には、それ程頼りになるとの認識はなかったようである。

自主防災組織の結成や活動に対する行政の対応として、「自治会や自主防災組織の自主性に任せるが、必要な情報を提供する」、「財政的な援助を行う」、「防災マップや災害予想図を配布する」、「活動のマニュアル提供する」がそれぞれ約50%に達しており、行政の対応が強く求められている。「自治会や自主防災組織の自主性に任せる」は、10%程度である。この表-9の結果から、住民主体の自治会や自主防災の自主性に任せるのと同時に行政からの支援を受け、住民と行政とが一体化した組織運営づくりができるのを望む声が強いの。また、行政に対する期待も大きいことがわかる。

表－8 災害時、頼りになる十の割れる個人および機関
N=492人(複数回答)

項 目	人数(人)	(%)
1. 近隣	324	65.9
2. 家族	315	64.0
3. 消防団	304	61.8
4. 自治会	276	56.1
5. 消防署	234	47.6
6. 自衛隊	166	33.7
7. 警察官	161	32.7
8. 市役所	120	24.4
9. 自主防災組織	114	23.2
10. ボランティア	73	14.8
11. マスコミ	37	7.5
12. その他	12	2.4

表－9 自主防災組織の結成や活動に対する行政の対応

N=475人(複数回答)

項 目	人数(人)	(%)
1. 自治会や自主防災組織の自主性に任せるが、必要な情報を提供する	278	58.5
2. 財政的な援助を行う	244	51.4
3. 防災マップや災害予想図を配布する	236	49.7
4. 活動のマニュアルを提供する	232	48.8
5. 積極的に結成を呼びかける	220	46.3
6. 防災訓練や避難訓練を呼びかける	201	42.3
7. 自治会や自主防災組織の自主性に任せる	59	12.4
8. その他	12	2.5

4. まとめ

今回のアンケート調査の結果をまとめると次のようになる。

1. 自治会活動に関する課題として高齢化による人材不足や若者の活動に対する無関心などが挙げられている。地域コミュニティを形成するために、スポーツ大会などの行事を多く取り入れることが必要であると思われる。
2. 過去に災害を受けている自治会でも、現在ではその半数が災害に対し危険ではないと認識している。この背景には防災施設の整備による過信や災害に対する意識の風化が考えられる。
3. 避難訓練については、過去に一度も訓練を実施していない自治会が90%近くある。災害を想定した避難所の確認などの防災対策が必要である。
4. 自主防災組織の結成の動機には市役所の勧めが多く、組織がない理由には住民の参加が期待できないことが挙げられている。しかし、自主防災組織がない自治会でも自治会や自主防災組織の活動に熱心な人はおり、行政の対応によっては自主防災組織の結成は可能である。
5. 自主防災組織の結成や活動に対する行政の対応として情報提供や財政的な援助をはじめ、多くの対応が望まれていることから、住民のニーズに応え、これを機会に積極的に全域的な結成を呼びかけることが必要である。また、長崎市や長崎県内の市町村では、風水害に対して自主防災組織が結成されているので、今後は地震に対しても活動できるように見直すことが重要である。

謝 辞

本調査を実施するにあたって、長崎市の自治会長の皆様並びに長崎市総務部防災係の協力を得たことを付記する。

参 考 文 献

- 1) 高橋和雄：長崎豪雨10年に見る自主防災組織の現状と課題，1994.8