

## 地域の防災を考える

～皆で助け合う安全安心なまちづくりを目指して～

青森県おいらせ町 若松 徹



### 1. はじめに

おいらせ町は東日本大震災で津波による甚大な被害を受けた町である。そして今後想定される、更なる大地震と大津波から町民が避難できるように防潮堤の嵩上げや避難路、避難所など様々なハード事業が進められている。しかし、東日本大震災時の宮古市田老地区の例に見られるように、高い堤防があっても災害から身を守れるとは限らない。防災危機管理アドバイザー山村武彦氏は、「全ての防災は事前対策にある、安全安心は準備に比例する」と指摘する。

そこで本レポートでは、東日本大震災を経験したおいらせ町が、防災に備え、皆が助け合える安全安心なまちであるためには、どのようにすればよいのかを明らかにしたい。

### 2. おいらせ町の概要

おいらせ町は、海沿いの百石町と内陸部の下田町が合併し、平成 18 年 3 月に誕生した、青森県東南に位置し太平洋に面した町である。人口は 2 万 5 千人で、面積は 71.8 km<sup>2</sup>と比較的小さく、平野部がほとんどで山間部や中山間地域はない。米軍基地と陸海空の自衛隊基地が近いことや、通勤圏に近隣 3 市（八戸市、三沢市、十和田市）があることで、これらのベッドタウンとして青森県で唯一人口が増え続けてきた自治体である。

### 3. 東日本大震災と復旧復興

東日本大震災において、おいらせ町は震度 5 強の強い揺れを観測し、その後に発生した大津波は約 8m の高さで町に襲いかかり、沿岸部や川沿いを中心に農地や漁港、公園、工業団地、1,500 頭の養豚施設や、300 を超える建物など、生活、経済基盤に大きな爪痕を残し、被害総額は町の財政の 2 割相当額にあたる約 20 億円となった。せめてもの救いは人的被害において死者・行方不明者はなく、重軽傷者 3 名に留まったことである。これは、地震発生直後から防災無線と個別無線で津波からの避難を呼び掛けたことにより、沿岸部の住民達が放送を聞いて、自らや家族、近所で声がけし避難したことによる。また、町全域では 3～4 日間の全停電が発生し、町内会によっては発電機を用意し、コミュニティセンターを避難所として、避難者を受け入れた。また、おいらせ町に高齢者を残した遠方の親族から、安否確認のため電話による多くの問い合わせが役場にあった。行政による見守りは、独居高齢者や高齢者世帯のなかで見守りを必要とすると意思表示した方に限られたことから、当時、安否確認には苦慮した。

その後、津波により発生した約 7,000 t の瓦礫は震災後 1~2 年で撤去され、現在沿岸部はほぼ全て修復され、被災者のほとんどは公営災害住宅か新築又は修復した家屋に定住しており、復旧は完了している。

一方復興に関し、東日本大震災の痛ましい被害を受け、全国の想定される地震とそれに伴う最大波を想定し、それに対処すべく、平成 23 年 12 月「津波防災地域づくりに関する法律」が施行された。各都道府県は科学的根拠をもとに地震と、それに伴う最大クラスの津波を想定し対応することが求められた。これを受けて青森県は、平成 24 年 10 月、いち早く最大想定津波（L2 津波）を発表した。その結果、おいらせ町は 3.11 時の 8m の津波を優に超える 20m 以上の津波が来るとされ、町の人口の 3 割強にあたる 8,000 人以上に被害が及ぶと予想された。おいらせ町は、東日本大震災からの復興の最中、更なる最大クラスの津波に対応することが求められたのである。

これにより、町では、避難場所や避難路、物資その他対策について再構築することとなった。復興計画を追加・軌道修正するために、地域住民等のワークショップ等を行い、津波避難計画立案及び復興交付金事業の検討を行い、平成 25 年 3 月「おいらせ町震災復興地域づくり計画調査報告書」を作成した。そして、この報告書の内容を具体的施策とする「おいらせ町津波避難計画」を平成 26 年 3 月に策定した。現在、おいらせ町は想定最大波から住民が避難するための復興事業として、高さ 14m の津波避難タワー、8 箇所の津波避難階段、津波監視カメラ、70 箇所の津波避難誘導標識の設置などを進めており、これら全てが平成 26 年度末から平成 27 年度始めに着工され、平成 27 年度末までに全てが完成する予定となっている。

しかし、これらハード事業が完成する見込みが立っても、それにリンクしたソフト事業はあまり考えだされていないのが現状である、その理由は震災後から復興までの防災担当課が多忙を極め、ソフト事業に手が回らなかったことがあり、また極論を言えば、ハード事業を優先してきたことで、中身となるソフト事業についてあまり検討してこなかったことにあるとも思われる。だが、このままハード事業が完成しても、住民が安全に避難でき、安心につながるとはあまり思えない。そこで、町におけるソフトの面からみた取組事業について考察していきたいと思う。

#### 4. 被災地での事例と災害時における地域コミュニティの役割

近年、増加し、激化する災害に対し、我々はどのような方法で備えればよいのだろうか、防災減災対策として、各自治体は予想される災害に備えインフラを整備し、災害時は消防や警察、行政や自衛隊が対応し救助する。しかし、内閣府のウェブサイト「防災情報のページ」によれば、阪神淡路大震災等で生き埋めや閉じ込められた人の 98%が、自分や家族、地域の人に助けられている。また震度 7 を観測し、大きな被害を出した中越大地震のあと、コミュニティと災害時の助け合いの関係性について実施したアンケート調査がある（図 1）。大地震発生後も震度 5 以上の余震が何度も襲った中越大震災は、数千カ所で土砂崩れが発

生し 10 万棟以上が被害を受け、

図1 町内会活動と隣近所の助け合いの関係

多くの方々が被災し避難所生活を余儀なくされた。そこで災害直後から避難所生活までの助け合いと、地域コミ

		隣近所の助け合い		合計
		活発	不活発	
地震前の町内会活動	活発	80.00%	20.00%	100%
	不活発	42.40%	57.60%	100%

引用: 吉原直樹著 防災の社会学P74表3-1より

ュニティとなる町内会活動との関係について調査したところ、町内会活動が活発なところの人ほど、近所の助け合いがあったとする結果となっている。また東京新聞のウェブ記事によれば、昨年 11 月に発生した長野県北部地震において、白馬村では、54 棟の家屋が全半壊被害を受け、41 名が重軽傷を負った。その際、多数の倒壊家屋の生き埋めになった村人らを、地域の方々が迅速に助け出し死者ゼロの奇跡を起こした。これは日頃から地域住民の絆が強く、各地区の区長を頂点とし、伍長と呼ばれる補佐役が数人いるピラミッド型の安否確認システムが構築されており、住民間による高齢者の安否確認システムが確立していたことが、今回の地震において、有効に機能したためである。地域のつながりと体制づくりが、いざという時に役立ったのである。

また、ウェブサイト産経ニュースによると、岩手県釜石市では、東日本大震災以前から、学校において津波の怖さや避難する際の注意点を教えており、子供達だけでなく親も参加するかたちの防災マップづくりや、避難訓練などを実施していた。その結果、震災時襲来した大津波に対し、子供達は自分達で判断し、避難途中遭遇した人を助けながら避難場所まで逃げ、その避難場所も危ないと子供達で判断し、更に高台に避難し難を逃れ、近隣の市町村で多くの犠牲者が出たなか、市内の小中学生の 99.8%が助かり、またその親もほとんどが助かっている。

これらの事例から、防災のためには地域における助け合いが必要であり、地域コミュニティがあることと、高齢者等の見守り体制づくりがあること、防災教育、実効性のある防災訓練が必要であることが、立証されていると言える。

## 5. おいらせ町の地域での防災活動について

ここで、おいらせ町役場の防災活動について確認したい。おいらせ町では、年に 1 度総合防災訓練を実施しており、消防署による救助訓練や消火活動、自衛隊による炊き出しや避難者搬送、赤十字奉仕団による炊き出しなどを行っており、他の自治体でも見られる防災訓練を実施してきた。東日本大震災後は、学校を拠点とした中学生による避難所設営や、行政区を単位とした住民参加型の避難訓練を実施するなど、災害時を想定し有効的な方法での避難訓練を模索しているが、住民のほとんどは参加していない。では、地域での防災活動が必要ではないのだろうかという疑問が生ずる。

おいらせ町役場で平成 26 年 8 月に実施した全町内会長を対象とした、「町内会活動状況アンケート」結果によると、防災活動に取り組んでいる町内会は全 56 町内会中 29 町内会であることがわかった。また、この 29 町内会のうち、28 町内会が自主的な防災活動を目的

とした自主防災組織を結成しており、地域における防災活動のほとんどは自主防災組織を結成している町内会によるものである。それではこの自主防災組織とはいかなる組織であるのかを次に述べたい。

#### ① 自主防災組織について

自主防災組織とは、災害対策基本法で規定されている、地域住民による任意の防災組織であり、全国で結成が見られる。おいらせ町では、町内会単会か複数の町内会で結成され、防災活動を年1回か2回実施している。当初おいらせ町の自主防災組織は、沿岸部にある横道町内会が昭和52年に結成した「横道火防組」1つのみであった。このあと、平成18年の市町村合併時、おいらせ町は新町建設計画のなかで、住民と行政の協働のまちを掲げ、平成21年度自治基本条例を制定し、住民自治を推進するなかで、合併後6団体の自主防災組織が結成された。東日本大震災後は、防災意識の高まりと、自主防災組織の結成助成や活動助成制度の充実により、新たに19の自主防災組織が結成され、現在26団体となっている。町内会ベースでみると、複数の町内会で1つの自主防災組織を結成していることもあり、全56町内会中、半分にあたる28の町内会が自主防災組織を結成している。

#### ② 全国の自主防災組織と結成率の比較

では、おいらせ町の自主防災組織の活動は活発なのだろうか。参考に、全国の自治体における自主防災組織の結成率と比べてみた。おいらせ町の自主防災組織の結成率（世帯比）は72.9%であるのに対し、全国の自主防災組織の平均組織率は75.8%であり、おいらせ町は全国平均よりやや低い。また、全国には自主防災組織率90%以上の自治体が数多くあり、組織率の高い自治体について電話やメールにて聴き取り調査すると、福井大震災や阪神淡路大震災、中越大震災や九州北部豪雨など、過去に痛ましい災害に遭遇した経験を持つ自治体や、東海地震や南海トラフ地震など、災害の可能性が高いと言われている自治体、また地域コミュニティ施策や防災対策施策が盛んである自治体に結成率が高い場合があるとわかった。ただ、これらの自治体のなかには、結成率が高くても、活動を必ずしもしているわけではないといった声も聞かれた。「結成率が高い」＝「地域防災が確立している」とは必ずしも言えないようである。

#### ③ 自主防災組織の活動状況

平成26年12月に、町内会長を対象に、防災に関するヒアリング調査を実施した。その結果から、平成25年度は全ての自主防災組織が訓練や防災学習会などの活動をしており活動率は100%であることがわかった。だが平成26年度においては、12月現在で8割の自主防災組織が、防災訓練や防災学習会などを既に実施しており、参加人数は組織の母体人数などにより差があるが、20人から80人程度集まっている。参加人数は他の町内会行事から考えると少なくはない。また、防災訓練を実施していない2割の団体については、今年度末か次年度には実施したいとの声があるが、活動率は100%ではなくなる見込みである。また、防災活動の内容は消防署による防災訓練指導と役場職員による防災講話が主である。消防署が提案する防災訓練の内容は、消火訓練、防災学習等2回から3回程度で一巡する

ものである。本来自主防災活動に必要とされる自主的な内容の防災訓練活動を行っている組織はほとんどない状況であり、消防署の訓練メニューを一巡した町内会において、訓練のマンネリ化が発生しないか、懸念が生じる。おいらせ町の大半の自主防災組織が東日本大震災後に結成され、結成から1~3年しか経過していない。震災の記憶が新しい今だからこそ、活動が活発であるが、記憶が風化すれば、活動も次第に衰退することが考えられる。

先に大規模災害を経験し自主防災組織の結成率が上がった兵庫県の例を、県庁ウェブサイトの情報をもとに紹介する。阪神淡路大震災の経験により、震災時 27.4%であった自主防災組織率は平成 14 年度には 90%を超え、平成 19 年度には 95%になった。しかし近年、組織率は高くとも防災訓練等の活動のマンネリ化が見られ、自主防災活動に対する住民の意識不足が問題視されている。訓練の開催は慣例化しながらも、内容は変化のあるマンネリ化しない取組が必要であることを物語っている。

④ 自主防災組織未結成町内会の防災意識

おいらせ町では半分の町内会は自主防災組織を結成していない。町内会規模別自主防災組織結成状況を見ると、規模の小さい町内会で自主防災組織が結成されていない。また、平成 26 年 8 月に町が実施した「町内会活動状況アンケート」によれば、未結成町内会では、ほとんど防災活動を行っていないことがわかっている。

図2 町内会規模別 自主防災組織結成状況

世帯数	町内会数	結成町内会	結成予定町内会	未結成町内会	結成率(見込)
1~50	14	3	1	10	29%
51~100	11	4	0	7	36%
101~200	17	9	1	7	59%
201~400	7	6	1	0	100%
401~600	4	3	1	0	100%
601~800	3	3	0	0	100%
合計	56	28	4	24	57%

では、未結成町内会は自主防災組織を必要としていないのだろうか。平成 26 年 12 月に町内会長を対象に実施した、「防災に関するヒアリング調査」で、自主防災組織の必要性について尋ねたところ、必要だと回答した町内会は 87%であった。また、未結成町内会における自主防災組織の結成意欲については、78%の町内会が結成を検討していることがわかった。また、結成について懸念していることについては、「高齢化が進んでいる」45%、「世帯数が少ない」22%、「リーダーとなる者がいない」22%であった。これらの結果から、ほとんどの未結成の町内会は自主防災組織に対して関心があり、懸念していることに対処できる方法があれば、自主防災組織結成に前向きになれると思われる。

図3 未結成町内会の意欲調査

自主防災組織の必要性	
必要だと思う	87%
必要ではない	13%
自主防災組織の結成予定	
今後結成する予定	22%
結成したいが未定	34%
検討中	22%
結成予定はない	22%
結成について懸念していること	
高齢化が進んでいる	45%
世帯数が少ない	22%
リーダーとなる者がいない	22%
結成の仕方がわからない	0%
住民間の協力が難しい	0%
特になし	11%

⑤ 町内会と旧町の特徴の整理

また、ヒアリング調査により各町内会長から様々な声を聞くなかで、各町内会によって、地理的条件や災害に対する考え方、高齢化への懸念、ベッドタウン地区、地域のコミュニティ活動の違いなどに傾向があるのではないかと感じた。またその傾向は、合併前の旧 2 町によっても異なるように思われる。西側の旧下田町の地域は自主防災組織を結成した町内会が 68%であり、一方太平洋に面し、津波の被害の多かった旧百石町では、組織率が町

内会比 32%と低い。通常であれば、東日本大震災の被害が大きかった海沿いの旧百石町地区の結成率が高くてよさそうであるが、このことは旧 2 町の違いに由来するものと思われる。こうした地域性を紐解くことで、地域の状況に応じた有効的な防災活動のあり方について考えてみたい。

【旧下田町について】

内陸部の旧下田町は、その地名からわかるように農村の歴史が長い。町の中央から南側にかけての南部地区は農村の歴史が長く、農村的安定した助け合いの地域コミュニティがあり、そのため自主防災組織の結成率が高くなったものと考えられる。また、20 年前に町の南部に大規模商業地が出現したことから、南部地区では人口増加が見られる。また北部地区は、高度成長期から現在に至るまで、ベッドタウンとして人口が増加し続けている地域である。こうしたベッドタウン地区の地域のコミュニティは、移住者と既存の住民とが共存できるようにコミュニティを育くもうという意欲があり、そのため複数の町内会で連合自主防災会を組織している。また、旧下田町には、地震や台風、冷害など、災害が頻発する地域はない。

【旧百石町について】

旧百石町は、古くは江戸時代末期から商業と漁業の町として栄え、中心地となる南部地区には多数の商家があり、地名も肴町大工町中央町 1 丁目～6 丁目など商業的や区画を意味する地名が多い。これらの地名や区割りは現在も町内会名として残っており、総じて本庁地区と言われている。またこの区割りは、通常の町内会の区割りとは違い、商家の集まりや通りによって細かく線引きした当時の考えのままである。1 区画あたりの面積が狭く、自ずと構成世帯数も少なく、大規模災害の経験が少ないため、自主防災組織の結成はほとんどない。また、海沿いの東部地区は江戸時代から漁場として栄え、多くの漁業者が住んでいたが、明治から昭和にかけての幾度かの津波により、内陸部に移り住み農業に転身する者が多くいた。現在は漁港が整備されており、漁業を営む住民がいる。また、高度成長期には、新興住宅街や沿岸部に工業団地が造成され、様々なコミュニティがある。また、海沿いは三陸海岸の延長上にあるため津波の歴史があり、ここ 200 年で 6 回の大津波が襲来し、被害が出ている。これは平均すると 30～40 年に一度津波が襲来していることになり、人生に 2 回程度津波を経験する可能性があるとも言える。旧百石町における自主防災組織の結成は、津波や浸水の被害のあった海沿いや川沿いの町内会に多く、内陸部に少ないのが特徴である。

## 6. 町内会の類型化とそれに合わせた地域における防災活動の提案

町内会長からのヒアリングをふまえた旧 2 町の分析により、町内会ごとに特徴が見出された、そしてその特徴を踏まえて町内会を分類することで、地域の特徴に応じた防災活動を提案できると考えた。その分類とは、地域の災害の経験による危機意識の違いと、地域性を生み出す既存の地域コミュニティの有無や、いくつかのベッドタウンの地域に共通し

ている高齢化率と、自主防災組織の有無である。これを整理すると、津波の災害危険性が高いため危機意識が高い地区か、もしくは津波他の災害危険性が高くないため、危機意識が低い地区、高齢化率が比較的高いか、比較的低いか、また自主防災組織が未結成であるかであり、これらの傾向により次の4つの分類に分けられる。

1類(災害危険性高・高齢化率高)、  
2類(災害危険性低・高齢化率高)、  
3類(災害危険性低・高齢化率低)、  
4類(自主防災組織未結成)。以下にこの4分類に応じた防災活動を提案したい。

**1類**(災害危険性高・高齢化率高)  
このグループは津波被害の歴史があり、災害危機性が高い。そのため災害時は避難する(逃げる)

ことが一番大切になる。また、高齢化率が高い地区は昔からのコミュニティが盛んな地区であり、民生委員と、社会福祉協議会にボランティア登録されているほのぼのの交流員による見守りが盛んに行われている。しかし、この見守りを行っている両者をつなげる体制づくりは構築されておらず、災害時は民生委員と役場が連絡を取り合っ高年齢者の安否確認を行っているのみである。これらをふまえ次の提案を行いたい。

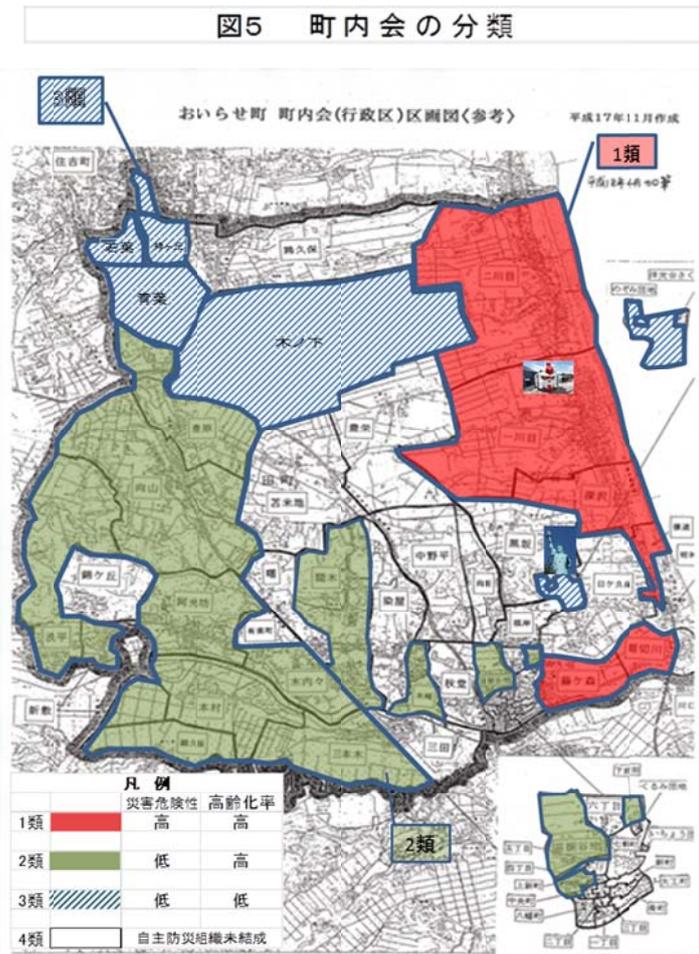
提案①避難訓練

災害危険性高の地域は、津波の危険性が高い地区である、地震発生後、短時間で逃げる必要があるためその地域による避難路地図を作成することと、高齢者等への迅速な声かけが必要となる。そのため、以下の流れでの地域における防災訓練を提案する。

避難訓練 PDCA サイクル

1. 防災学習会(災害予防についての講話と、避難訓練までの流れを学習)
2. 住民による話し合い(地域による班分けと避難方法ワークショップ)
3. 地区毎の避難路の決定及び  
高年齢者等の声かけ方法の決定(民生委員、ほのぼのの交流員との連携)
4. 避難訓練(安否確認と声かけ、制限時間内の避難、各班目標地点)
5. 反省→2サイクル目他の検討へ

図5 町内会の分類



#### 提案②高齢者見守り

高齢者見守りを普段から実施している、民生委員とほのぼの交流員をつなぐため、おいらせ町役場と社会福祉協議会とが連絡体制を協議し構築する場づくりをし、また合同で防災学習会を開催することで両者をつなげる機会と体制づくりを模索する。また、この両者をつなげ体制を構築することが、防災における高齢者の見守りの担い手づくりとなる。

#### 2類 (災害危険性低・高齢化率高)

災害危険性が低い地域における防災訓練は、特定の災害の危険性が高い地区ではないため、避難所設営と炊き出し訓練が主となる。また高齢化率が高いことに対しては1類の見守り対応と同様となるため以下の避難方法を提案する。

#### 提案③避難訓練

東日本大震災において沿岸部を除き、ほとんどの地区は地震と停電が主な災害であったため、逃げる訓練より避難所運営の必要性があるため、以下の提案をしたい。

##### 避難訓練 PDCA サイクル

1. 防災学習会 (災害予防についての講話と、緊急連絡先の確認)
2. 防災訓練 (避難所運営、炊き出し)  
高齢者等の安否確認 (民生委員、ほのぼの交流員との連携)
3. 反省

#### 3類 (災害危険性低・高齢化率低)

この地域は災害危険性が低いため避難訓練については提案③と同様とする。また、高齢者の声かけについてであるが、この地区はベッドタウンのため高齢化率は低いが就業者人口は多く、昼高齢化率は高くなる地区でもある。また、既存の地域コミュニティによる高齢者の見守りの声かけなどはあまりなく、高齢者を見守る民生委員やほのぼの交流員の活動も盛んではない。しかし、このベッドタウン地区は、子供を中心にコミュニティを作ろうという気概のある地区でもあるため、町内会活動における子どもが参加する夏祭りや子供会などの活動は活発である。そこで町内会や行政による、高齢者や地域の方が集えるコミュニティカフェの提案をし、その交流による地域のつながりづくりのきっかけとしたい。また、この地区は、町内活動に元自衛官などの役員がいる場合が多く、地域の防災リーダー的役割を担っているため、このリーダーや町内の方とのつながりをつくり、普段の声かけを増やす場づくりを増やし、安心を得られる環境づくりを行う。

#### 提案④コミュニティカフェ

#### 4類 (自主防災組織未結成町内会)

この地区においては、先の未結成町内会アンケートのとおり 8割の町内会が自主防災組

織の結成を検討していることから、その地区にあてはまる分類に応じて1～3類による具体的防災活動の提案を町内会が求めた場合に提案することで、自主防災組織に安全安心の可能性を感じてもらふこととし。また、自主防災組織結成によらない防災活動も提案したい。

提案⑤ 地域の運動会や夏祭り等既存の活動を利用した防災活動

町内会では、運動会を実施している町内会があるため、そのなかで担架リレーやバケツリレー、水消火器リレーなどにより楽しく防災活動を行うことで、子供達が小さい頃から防災活動に慣れ親しむことができ、未来の地域を担う人材への可能性も出てくる。また人が集まる地域の夏祭り前に避難訓練を実施することで、子供やその親となる若い人の参加を促進することができ、また炊き出し訓練や灯光器や発電機の設置訓練が夏祭りと直結することができる。

提案⑥ 各地区の避難場所へのウォーキング (+地域清掃)

- ・ガンダムウォーク…大津波発生時の沿岸部北側の避難場所 (甲洋小学校) 近くの床屋のガンダムを海から目指すウォーキング (+地域清掃)
- ・自由の女神ウォーク…大津波発生時の沿岸部南側の避難場所 (いちよう公園体育館)。同敷地内にある自由の女神を目指すウォーキング (+地域清掃)

沿岸部の北部と南部にはそれぞれ大津波避難施設が1ヶ所ずつあり、津波の襲来から逃げる拠点として非常に重要である。また、北部地区の避難場所となる甲洋小学校の付近には、床屋さんの主人が趣味で始めたコンクリート像のガンダムが複数あり、全国的にも有名である。また、南部地区の避難場所には日本一大きい自由の女神があり、沿岸部からこれら名物スポットを目指したウォーキングを開催し、避難路を親しみやすく、話題性が高まれば避難先の周知にもなる。

図6 分類における防災活動提案

また未結成町内会は一括りの4類にしているが、4類の町内会を1～3類に当てはめた場合や、小規模町内会の多い本町地区については秋祭り (百石祭り) では複数の町内会の連携もあることを考慮し整理してみた。

【1類～4類のそれぞれの防災活動提案のまとめ】

町内会を1類～4類に分類し、それぞれの地区の特徴に応じ提案する防災活動①～⑥を当てはめるとの図6のようになる。

分類	1類	2類	3類	4類	
	二川目	豊栄	洋光台	明神下(1類)	一丁目(2類・本町)
	一川目	豊原	緑ヶ丘(連合+単)	川口(1類)	二丁目(2類・本町)
	深沢	向山	若葉(連合+単)	日ヶ久保(2類)	三丁目(2類・本町)
	横道	間木	青葉(連合)	黒坂(2類)	四丁目(2類・本町)
	堀切川	洗平	住吉(連合)	向坂(2類)	五丁目(2類・本町)
	藤ヶ森	阿光坊	木ノ下	根岸(2類)	六丁目(2類・本町)
		木内々		苫米地(2類)	八幡町(2類・本町)
		三本木		中野平(2類)	中央町(2類・本町)
		本村(連合)		染屋(2類)	肴町(2類・本町)
		鍋久保(連合)		曙(2類)	大工町(2類・本町)
		新敷		有楽町(2類)	新町(2類・本町)
		木崎		秋堂(2類)	↓
		苗振谷地		三田(2類)	の秋祭りも連携も考慮で
		下前田		錦ヶ丘(2類)	
		上新町		七軒町(2類)	
				いちよう団地(2類)	
				のぞみ団地(2類)	
				鶉久保(3類)	
	↓	↓	↓	↓	↓
避難訓練	①	③	③		
高齢者等	②	②	④		
防災活動				⑤⑥	⑤⑥

## 7. おわりに

このレポートにより、おいらせ町が防災に備えた、皆が助け合える安全安心なまちであるためにはどのようにすればよいのかを考察することで、防災における必要なソフト面を他の自治体の事例を含め調査し、それらを参考に、おいらせ町の地域の類型化とそれに合わせた具体的提案をすることができたと思う。これらを町内会における防災活動や町内会活動に提案し実行に移していければ、より皆が安全安心を感じられる体制づくりにつながると思う。ただし、今回の分類は、町内会を担う一人一人の考えや、より多くの様々な声を聞けばこの限りではないかもしれない。しかし、これらの提案を全町内会に行っていくことで、相互の意見交換や、町内会独自の防災活動を生む下地やきっかけづくりになればと思う。

また、既存の自主防災組織がこれらの提案をきっかけに少しでも活発化し、それが伝播し町全域的にも活発化する自主防災組織が増えれば、小学校区での総合防災訓練や、町全域での総合防災訓練を開催できる展望が見え、広域での連携した防災活動ができれば、地域の方々の連帯感も増すのではないかと思う。また連携した町内会での防災活動の実現は、小規模世帯数の町内会や自主防災組織未結成町内会に対し、連携した防災活動の取組が実現可能であるというビジョンを持ってもらうことに繋がり、おいらせ町自治基本条例につながる住民自治や協働、地域づくり協議会への発展の可能性も見えてくるのではないかと思う。防災活動をきっかけに町内会を超えた助け合いの輪が広がり、町内外の様々な交流を生み、より皆が声かけできる町になれば、皆が助け合える安全安心なまちになるのではないかと思う。

### 【参考文献・資料】

有馬昌宏教授『自主防災組織の組織化と機能化の現状と課題』兵庫県立大学 2012年  
稲垣文彦ほか著『震災復興が語る農山村再生』 コモンズ 2014年  
吉原直樹著『開いて守る』 岩波書店 2007年  
吉原直樹著『防災の社会学』 東信堂 2012年  
総務省消防庁消防大学校『自主防災組織づくりとその活動』消防庁 2007年  
おいらせ町『おいらせ長勢要覧』2008年  
百石町『百石町史』 下田町『下田町史』

### 【出典】

内閣府 『防災情報のページ』 <http://www.bousai.go.jp/>  
吉原直樹著『防災の社会学』74頁 東信堂 2012年  
東京新聞 web 記事『長野県北部地震死者ゼロの奇跡』2014年  
片田敏孝（群馬大学大学院教授）『小中学生の生存率 99.8%は奇跡じゃない』  
WEDGE REPORT <http://wedge.ismedia.jp/articles/-/1312?page=1>

# 防災意識に関するヒアリング 調査結果

(平成26年12月実施)

全町内会数	56
ヒアリング数	20

## 問1 東日本大震災の町内会の意識について

(1)	貴会の防災に対する意識をどう考えますか？(自己評価)		
	1 高いと思う	3	15.0%
	2 やや高いと思う	10	50.0%
	3 普通だと思う	4	20.0%
	4 やや低いと思う	3	15.0%
	5 低いと思う	0	0.0%
(2)	東日本大震災後、貴会の防災に関する意識に変化がありましたか？		
	1 はい	16	80.0%
	2 いいえ	3	15.0%
	3 わからない	1	5.0%
(3)	東日本大震災後、貴会で始めた防災に関する新しい取り組みがありましたら教えて下さい。(複数回答可)		
	1 防災訓練などを実施した	8	17.8%
	2 備蓄を行った	8	17.8%
	3 地区ハザードマップの作成・配布を行った	2	4.4%
	4 地区ハザードマップの作成を進めた	2	4.4%
	5 防災に関する会議や勉強会を行った	9	20.0%
	6 自主防災組織を結成した	11	24.4%
	7 何もしない	4	8.9%
	8 その他	1	2.2%

## 問2 災害に対する意識について

(1)	貴会の地域が、何らかの自然災害に見舞われることはあると考えていますか？		
	1 はい →(2)へ	20	100.0%
	2 いいえ	0	0.0%
	3 わからない	0	0.0%
(2)	災害に見舞われると考えている場合、どのような災害を考えていますか？(複数回答可)		
	1 地震	12	22.6%
	2 津波	7	13.2%
	3 竜巻	3	5.7%
	4 暴風	6	11.3%
	5 豪雨	8	15.1%
	6 浸水	9	17.0%

7	土砂	0	0.0%
8	大雪	7	13.2%
9	その他(火災)	1	1.9%

### 問3 自助・共助・公助について

(1)	「自助」「共助」は必要だと考えますか？		
1	はい	19	95.0%
2	いいえ	1	5.0%
3	わからない	0	0.0%
4	その他	0	0.0%

### 問4 自主防災組織について

(1)	自主防災組織は必要だと考えますか？		
1	はい	19	95.0%
2	いいえ	0	0.0%
3	わからない	1	5.0%
4	その他	0	0.0%
(2)	貴会、あるいは居住している地域では、自主防災組織が結成されていますか？		
1	結成されている	12	60.0%
2	今後結成する予定	2	10.0%
3	結成したいが未定	3	15.0%
4	検討中	2	10.0%
5	結成する予定はない	2	10.0%
6	わからない	0	0.0%
7	その他	0	0.0%
(3)	自主防災組織を結成していない町内会に質問です		
①	新たに自主防災組織を結成する際に懸念していることや、結成しない理由はありますか？		
1	リーダーとなる者がいない	2	10.0%
2	結成の仕方がわからない	0	0.0%
3	高齢化が進んでいる	4	20.0%
4	住民間の協力が難しい	0	0.0%
5	世帯数が少ない	2	10.0%
6	特になし	1	5.0%
7	その他	1	5.0%
(4)	自主防災組織を結成している町内会に質問です		
①	自主防災組織の活動は、どの程度の頻度で行っていますか？		
1	年1回	6	30.0%
2	年2回	4	20.0%
4	0回	2	10.0%
②	自主防災組織の活動にあたって、懸念されることはありますか？(複数回答可)		
1	後継者(担い手)がいない	4	17.4%

	2 高齢化が進んでいる	10	43.5%
	3 経済的問題	4	17.4%
	4 住民間の協力体制	1	4.3%
	5 特にない	4	17.4%
	6 防犯や防災に関する取り組み	0	0.0%
(5)	自主防災組織の結成あるなしに関わらず質問いたします。		
①	自助共助の観点で、町内会同士や自主防災組織同士が横のつながりで連携する防災への取り組みが必要だと感じますか？		
	1 必要である	17	85.0%
	2 必要でない	1	5.0%
	3 わからない	2	10.0%
	4 その他	0	0.0%
②	①で必要であると答えた方、それはどのような理由で必要だと考えますか？(複数回答可)		
	1 災害は局所でなく広域で発生する為	10	41.7%
	2 災害発生時は町内会単会だけでは対応できないことが予想されるため	14	58.3%
	3 その他	0	0.0%
③	①で必要であると答えた方、それはどのような連携が必要だと考えますか？(複数回答可)	全体	
	1 小学校区単位	11	55.0%
	2 中学校区単位	1	5.0%
	3 近隣町内会	4	20.0%
	4 行政主導で必要に応じて	1	5.0%
	5 その他	0	0.0%

(6)	防災体制に関し、町内会や自主防災組織で抱えている問題等ありましたら自由に記入願います。
	結成時の資機材助成だけだと足りない。
	高齢化が進み、世帯数が少ないので機動力が心配。
	災害はいつどこで起こるかわからない。平日の日中に対応しなければならない事態になった時、若手が町外勤務者で現場が高齢者世帯だけになることも想定され、防災体制の在り方や役割の細分化等、課題がある。
	若い人が消防団に入っているため、いざという時は若い人は出てってしまう。
	集会所と物置がないから、逃げる事主体にハザードマップを検討中。
	高齢化問題をどう解決していくのか問題だ。
	今はまだいいが、後から担い手がなくなるかも。
	隣の町内会から合併しないかと言われているが、うちの町内会の人が入りたくない。
	役員になるといざという時の責任問題が発生すると言って自主防災組織を敬遠する人がいる。
	包括支援センターで町内会ワークショップして避難路作成した。
	防災訓練などの行事には声をかければ来てくれる人がいる。
	古間木山地域づくり協議会の防災の勉強会にいったことがある(苗振谷地町内会)。

(7)	行政の防災体制や、自主防災組織等の自助共助への取組みに対し、改善点や要望等ありましたら自由に記入願います。
	参考に、隣の八戸市は長者小体育振興会で担架リレーやっている。
	世帯が少ないので単独でできない、隣の町内会と一緒にやろうと声をかけてくれた。2軒ほど組織はいらなと言っていた人もいた。
	自主防災組織用の倉庫がない。町内会の倉庫を利用しているが、独立した倉庫が必要では？
	備蓄食料品の予算を付けてほしい。
	AEDを配備したい、次の資機材助成を早く欲しい。
	資機材が足りない。人を集めて暖をとる方法がない、毛布や食べさせるものがない。
	小規模町内会の合併の話は聞いたことがないが合併するとしたら、5丁目か3丁目町内会。
	本町地区(1丁目～6丁目町内会)の町内会は町内会合併したほうがよい。
	職員が町内会に参加してほしい。
	何か災害があれば支援が来るので地域づくり協議会は必要無し。
	町が一所懸命やってくれるので助かる。
	現状でよい。
	2回目の資機材助成を望む。
	隣の町内会とは連携必要、地域づくり協議会はどこに事務局を置くのか？

その他	ヒアリングのなかで出たその他の意見
	一斉清掃は全員(全世帯?)参加してもらうようにしている。
	地域づくり協議会は何で必要なのが不明。
	空き家増えてる、息子達は帰ってこない。
	町内会長1年で持ち回りであったが、自分は2年目もお願いされた。
	高齢化に伴い訓練変更が必要かもしれない。
	下田小学校は全校生徒100人もいないので、午前小学校運動会、午後町内会運動会でもいいかもしれない。
	本村町内会長、防犯パトロールは阿光坊、新敷と合同でやることもある。
	毎年1月の町内会活動に合わせて自主防災組織の活動(訓練等)をやっている。
	3. 11は集会所で発電機を点けたが燃料が切れる問題が発生した。また携帯が繋がらなくなると、消防団分団長が無線で息子の安否確認を行っていた。うち(町内会長)は黒電話だったので、停電しても電話が通じた。
	あれ(東日本大震災)から、うちはいまだに黒電話を使用している。また、大雨時に川が近い東奥入瀬団地は川の増水による浸水に対し排水が足りず、対応が間に合わなかったと言える。
	墓地の砂利道を舗装する話があり、墓地所有者から1万ずつ3年間集めることに対して、賛同を得ようとしている。また、町内会役員は自主防災組織に対して、自主防災組織の役員になると、責任が発生するのではないかと懐疑的。
	若い親は高校までの送迎などがあって大変で、町内会や自主防災組織に参加できない。
	今年度は3月に自主防災組織を活動予定である、農家が忙しくなる前にやりたい、ただ人数が集まるか心配。パートナーシップ制度(除雪機を役場から借りたり、除雪の油代を助成)で除雪をやる人がいない。消防団がない地区なので、何かあったら隣の本村地区の消防団に来てもらうしかない。

役場で、皆が向かっていける方向性を示してくれるとよい。そうすれば町内会の連携が出てくるのでは？町内会対抗運動会もよい。
高齢化であるが、小学校区で連携し合えば、他から手伝ってもらえると思う。
旧下田町では運動会があったが、今はない。
甲洋小学校での給水訓練を他町内会と合わせてやればよい、地域の人が覚えておいてもらったほうがよい。
小学校単位では広すぎる、近隣3町内会での連携がよいのでは。自主防災組織の結成に関しては、最初は反対もあった。
災害時は町内の建設業者が発電機を出してくれ、その発電機はそのまま集会所におかせてもらっている。
東日本大震災時は近くの明神川が逆流して近くまで増水したが、隣の地区までであり、うちの町内会には来る実感が無い。
リアカーを誰がひっぱる？車がある人のリストを作り、女性が高齢者を車に乗せて逃げることも考えている。自主防災組織は徐々に育成していきたい。27所帯しかないので、近隣町内会と連携は必要。
世帯が少ないため難しい。
役員(または町内会員)はやりたくても町内会長が動かない、今年会長が変わったから自主防災組織結成に向けて検討している。
(若手町内会役員)防災士の資格を取ったのに、町内会長は自主防災組織結成に前向きでない。