

長岡市における地震時の防災体制の現状および市民の意識調査
—市民の防災力向上に向けて その41—

正会員 ○ 土田 明子*1
正会員 久木 章江*2

防災 地震 長岡市
避難所運営 防災体制 意識調査

§ 1 はじめに

2004年に発生した新潟県中越地震以後、長岡市の各防災組織では被災経験を生かした取り組みが進んでいる。しかし組織によって取り組む姿勢に差があるなど課題も多い。各組織の活動の把握と組織同士の繋がりの実状を調査し、防災体制の全体像を明らかにすることで、長岡市における防災体制の現状を捉え、今後における震災への対策として円滑な避難所運営および長岡市の防災力向上に向けた分析を行う。

§ 2 研究方法

大規模な地震への対策として東京都中央区の事例と新潟県長岡市小・中・養護学校教頭会の事例について調査した。また、新潟県中越地震で被災地となった長岡市長岡地域を対象にヒアリングとアンケートを実施した。

ヒアリングおよびアンケート調査から長岡市の防災体制の現状及び防災に対する市民の意識・認知を分析し、防災力向上に繋がる具体策について考察を行う。

§ 3 地震への対策事例調査

3.1 中央区における対策事例

東京都中央区では、「兵庫県南部地震」「新潟県中越地震」など過去に国内で発生した震災時の事例を元に、災害時のトラブル軽減の対策として、避難所運営事業をまとめた「防災拠点マニュアル」が作成され、中央区内全防災拠点に備えてあり、さらに防災拠点運営委員会役員がマニュアルを管理している。防災拠点の設備、備蓄物資の種類と数、配備資器材一覧とその使い方など細かな記載までされており、初めてマニュアルを手取る人が「何を・どのようにすればよいか」等、表記がわかりやすく明確に伝わる工夫がされている。

3.2 長岡市小・中・養護学校教頭会における対策事例

新潟県中越地震が発生した翌年平成17年10月に長岡市小・中・養護学校市教頭会では「地震対策マニュアル・長岡版」を作成した。新潟県中越地震の経験を元に、「職員の対応」「児童・生徒への対応」「校地・校舎の安全点検」「学区・通学路の安全点検」「避難所開設・運営」「マスコミ対応」「情報管理」の7つの観点について学校職員の対応をまとめたものである。チェックリスト形式となっており、項目は主に学校長及び教頭が一般職員に対して適切な指示を与えるための項目が多かった

§ 4 ヒアリング調査概要および結果

防災に関する取り組み、組織と組織による連携活動の

有無等について、避難所運営に関係する組織・住民団体を対象にヒアリング調査を行った。調査概要を表1に、調査結果の一部を表2に示す。

表1 ヒアリング調査概要

対象	長岡市	避難所施設	住民団体	
	危機管理 防災本部職員	市内小学校 3校	地区コミュニティセンター 2箇所	地域自主防災会 1箇所
実施日	2010年8月・10月	2010年8月	2010年10月	2010年8月
設問内容	防災体制の現状・防災に関する取り組み・他組織との連携の有無			
	避難所開設手段と 職員の動き 避難所運営事業に ついてのノウハウ	震災時における 避難所としての対応 震災時における 学校としての対応	コミュニティセンター概要	防災会の概要

表2 調査結果（一部抜粋）

長岡市危機管理防災本部	避難所運営
長岡市における防災体制 ・施設管理者、地区の市職員リーダー（センター長、副センター長）が担当施設の鍵を管理 ・施設管理者、地区の市職員リーダーの先に到着した方が避難所を開設 ・学校職員は学校としての対応（生徒の安否確認等）を優先 ・避難所生活の初期段階で市職員が避難所での規律（ルール）作りを行い、運営を避難住民へフィードバック。 ・市職員対応のメールマガジンシステムを導入。災害発生時の情報が市職員へ一括送信。現在ほぼ全ての職員が利用 避難所へ出動する市職員	・市職員、施設管理者、地域自主防災会、一般住民の協力で運営事業を行う ・毎年春先に（年に一度）各組織のリーダーが一同に集まり、市で説明会を行っている ・現在、市職員用の明確な避難所運営マニュアルはない（過去につくったことはある） ・マニュアルを作ったところで避難施設も運営人数もバラバラで想定することが起こることは限らない
・避難所出動職員数 2000人近く ・職員の住む地域内の近い施設に割り振られている ・各地区防災センターへの出動職員数およそ10~15人	他組織との連携 ・施設の一般職員と市職員とが顔を合わせる機会には差があり、一般職員全員と市職員とで備蓄品の確認等を行う所もあれば、全くない所もある ・市から連携を持ちたいと各組織へとお願いしているが、強制できないため100%の連携は非常に難しい
避難所施設（小学校3校）	市職員との連携
・基本的に学校職員は児童と保護者への対応が中心となる(3校) ・市職員の運営事業の手伝い ・長岡市教頭会が作成した「地震対策マニュアル」の記載項目に沿って対応 ・中越地震以前から独自の震災対策マニュアルがある(2校)	・市職員と学校職員全員との顔合わせの機会はない(3校) ・学校担当の市職員の自宅がわかる ・年2回ほど学校で備蓄物資の確認(教頭先生の担当)
長岡市教頭会作成マニュアル ・中越地震発生から数年はよく目を通していたと思うが、最近1年1度程度参考資料としている ・職員会議で議題にする機会はある	住民団体との連携
防災に関する活動 ・避難訓練以外何もしていない(3校) ・時間をとることが難しい(3校) ・中越地震の経験を継承していく取り組みは頭と感ずる(親題と思う)	・地域コミュニティセンター長と顔を合わせる機会は多い(主に防災対策について話す) ・町内会がどのような活動をしているかばんやりとかわからない(3校) ・防災に関する連携は特に行っていない(3校)
地区コミュニティセンター(2カ所)	市職員及び避難所施設管理者との連携
コミュニティセンターの機能 ・防災に関する活動について地域と市をつなぐ活動の拠点(S地区) ・自主性を尊重し地域力を高めるため、自主防災組織の活動は長期スパンで見守る(S地区) ・児童館業務の他、防災・防犯・交通安全に関する活動が主となる(O地区) ・「コミュニティ運営連絡会」の一員として活動(O地区)	・つながりは薄い(2名) ・今後の課題である 住民団体との連携 ・地区内に結成されている各自主防災会と防災体制に関する連携は多い(S地区) ・「コミュニティ運営連絡会」で、防災以外にも防犯・交通安全等の活動でそれぞれ連携がある(O地区)
地区自主防災会(1カ所)	市職員及び避難所施設管理者との連携
自主防災組織の活動 ・平成10年に結成 ・平成14年から防災会中心による避難訓練の恒例化 ・町内行事に参加しやすい工夫(交流を深め、顔のつながりを作る機会として重要な場である)	・学校は学校でやるべきことがある ・お互い時間を割くことが難しいと思う ・災害時には業務で忙しく目が届かない部分の代わりとなって働く 地区内他町内会との連携 ・年に1度運営連絡会としての集まりがある(防災中心ではない) ・防災会の活動は意欲も内容も町内によってさまざま

現在の体制に課題がある団体もあるが、各防災組織には、防災力向上の意識が見受けられ、積極的な取り組みを行っている団体もある。また表2のように、組織と組織による連携は、地域や施設の違い、また個人の意識の温度差から、連携活動を実施出来ている団体は少ないことがわかる。調査の結果を元に組織同士の連携の全体像を図1に示す。長岡市はコミュニティが比較的安定した地域であることが分かった。しかし組織同士の連携には、温度差があり、連携活動は難しい。

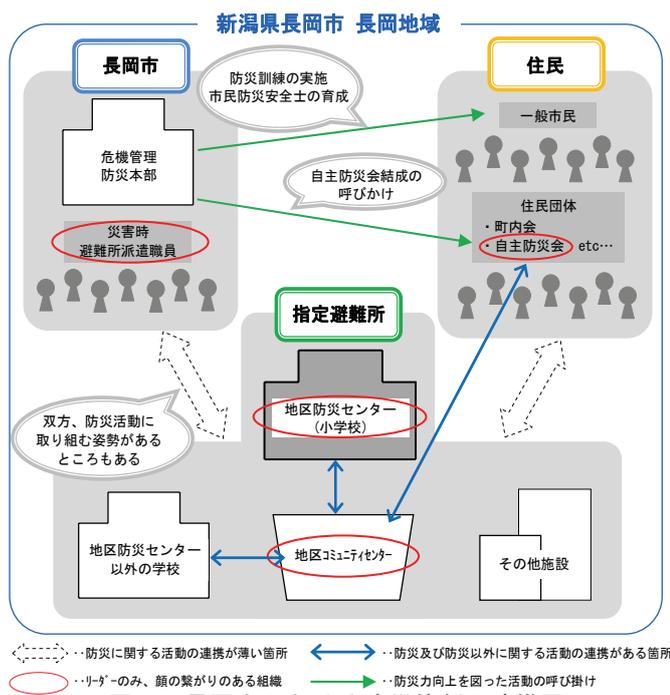


図1 長岡市における防災体制の連携図

なお、地域住民によって運営されるコミュニティセンターは、日ごろから住民や他組織との接点が多く、地域の特性に似合った機能が働いていることから、コミュニティセンターの機能を利用した防災体制づくりが有効な手段になりうる可能性がある」と推察する。

§ 5 アンケート調査概要及び結果

運営主体の一員である長岡市民を対象に防災に関する認知傾向の分析を目的としたアンケートを行った。アンケートの概要を表3、回答の一部を図2、図3に示す。

「大地震が発生した場合、どこに避難するか」の問いには30名中27名が「学校」と回答した。その避難先で

表3 アンケート調査概要

対象	長岡市に住む住民
回答人数・年齢	30名 15歳～68歳の男女
実施期間	平成22年11月9日～平成22年11月27日
調査形態	パソコン・携帯電話でのメール回答及びWebサイト「mixi」内長岡市コミュニティでのアンケート回答
設問内容	年齢、住所 大地震が発生した場合に向かう避難所と誰が運営責任者であるか 災害時の避難所で、市役所職員・避難所管理者・住民の役割 回答者の住む地域での役割の有無(町内会〇〇係等) この一年で参加した地域活動 回答者の住む地域に防災会が結成されているか 防災に関する活動をしているか

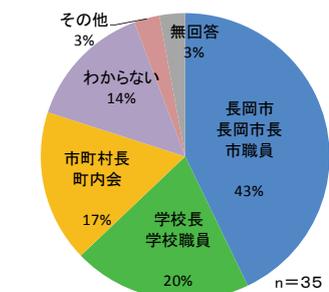


図2 避難所運営責任者の認知

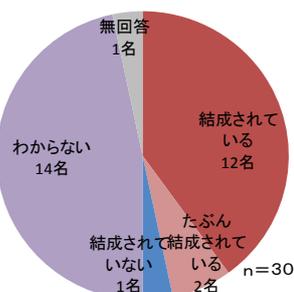


図3 自主防災会の認知

の運営責任者に対する認知は長岡市という認知が最も多く、次いで避難所施設の管理者が回答された。近年被害のあった地域でも、災害時の避難所運営が避難者自身で行うという認知はないことが明らかとなった。

また「避難所で回答者を含めた一般市民はどのような役割をする必要があるか」という問いには、「周りと協力する・助け合う」といった、漠然とした共助を挙げる回答が多い。続いて「運営の指揮をとる人の指示に従う」など誰かの指示のもと行動する意見や、「負傷者の看護、老人・幼児の相手」等の具体的な役割を述べる回答が挙げられた。しかし市民自らが率先して避難所を運営するという意識は薄く、「避難所運営は具体的に何をするのかわからない」という意見もあった。地域の自主防災会の結成状況や活動についてもわからないという回答が多い。

避難所生活において具体的な事業内容の認知や、住民自身も運営主体の一員であることの認知が薄く、避難者による率先した運営意識が低い傾向にあることがわかった。また、地域の自主防災組織の結成状況や活動内容を把握していない住民が多い。

ヒアリング調査とアンケート調査の結果から、長岡市では新潟県中越地震以前より各防災組織が積極的な活動を行っていた上に、地震後は自主防災組織の結成率が伸びており、長岡市全体の防災意識の高まりが見受けられた。しかし、防災活動に関して組織同士の連携については困難な部分があることや、防災に関する市民の認知として誰が避難所を運営するのか、自身の住む地域の自主防災組織の状況などは、明確に認知していない市民が多くいることがわかり、こうした一般市民の認知を高めるための工夫が今後の課題として挙げられる。

§ 6 おわりに

長岡市における防災組織の現状を調査した結果、日頃の組織同士の連携あるいは顔の繋がり有無が非常時の対応に大きく関わることを強く認知していた。しかし具体的な連携活動に取り組む組織は少なく、長岡市民の認知不足や、避難所運営事業の具体策が明確でないことなど、課題も少なくない。これらの点の解決に向けた具体策の検討と、若者が地域活動へ参加しやすくなるきっかけ作りをし、震災経験のない世代に共助意識を継承する対策が必要となる。また現状の運営方針は経験をもとにしてしているためにマニュアル化などは未実施で、長期の継続活動への対策が今後の課題である。

【引用文献】

- 1) 東京都中央区ホームページ：
<http://www.city.chuo.lg.jp/kurasi/saigai/bosai/bosaikyotenmanual/index.html>。(最終閲覧日平成22年12月)
- 2) 新潟県長岡市小・中・養護学校教頭会：「新潟県中越大地震に学ぶ地震対策マニュアル・長岡版」, 平成17年3月。
- 3) 長岡市防災・緊急情報『危機管理防災本部』：
<http://www.bousai.city.nagaoka.niigata.jp/modules/bwiki/index>。(最終閲覧日平成22年12月)

*1 元 文化女子大学 (現 文化学園大学)
*2 文化学園大学 建築・インテリア学科 准教授・博士 (学術)

*1 Former Student, Dept. of Dwelling Environment, Bunka Women's Univ.
*2 Assoc. Prof., Dept. of Architecture and Interior, Bunka Gakuen Univ., ph. D.