

平成 26 年度

大学まちづくり政策形成事業

「若者参加による防災・減災の仕組みづくりに向けた  
現状と課題の把握」

報告書

東北公益文科大学

## 目次

I	本調査研究の目的と活動状況	
1.	背景と目的	・・・ 2
2.	調査研究に関わる活動	・・・ 4
(1)	調査研究者名簿	・・・ 4
(2)	調査研究に関わる主な活動スケジュール	・・・ 5
II	東北公益文科大学学生研修寮入寮生の防災意識に関するアンケート調査	
1.	アンケート調査の実施概要	・・・ 6
(1)	目的と方法	・・・ 6
(2)	調査内容	・・・ 6
2.	アンケート調査結果	・・・ 8
(1)	調査結果概要	・・・ 8
(2)	まとめ	・・・ 9
III	酒田市日向地区における調査研究	
1.	酒田市日向地区の概況	・・・ 10
(1)	人口構成等	・・・ 10
(2)	日向地区における防災に関する活動について	・・・ 10
2.	消防団員の活動状況	・・・ 11
(1)	消防団員の役割と概況	・・・ 11
(2)	消防団活動	・・・ 12
3.	酒田市日向地区における若手消防団員を対象とした地域防災意識に関するヒアリング調査	
(1)	調査目的	・・・ 13
(2)	調査方法	・・・ 13
(3)	調査結果	・・・ 13
(4)	まとめ	・・・ 16
IV	若者参加による防災・減災活動の展開事例	
1.	消防団の入団促進策	・・・ 18
(1)	愛媛県松山市	・・・ 18
(2)	秋田県鹿角市	・・・ 20
(3)	消防団の入団促進策から見る若者参加による防災・減災の仕組みづくり	・・・ 21
2.	教育現場との連携	・・・ 21
(1)	福岡県糸島市と九州大学	・・・ 21
(2)	新潟県新潟市	・・・ 21
V	まとめと提言	
(1)	消防団を理解することの重要性	・・・ 23
(2)	訓練機会の増大と訓練の方法	・・・ 23
(3)	機能別消防団員の意義	・・・ 24

## I. 本調査研究の目的と活動状況

### 1. 背景と目的

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、日本全体に災害の恐怖と防災・減災に対する意識を想起させた。日本は極めて多種の自然災害が発生しやすい国土を有しており、その対策は重要である。災害基本計画においては、国、地方公共団体及び指定公共機関がそれぞれの機関の果たすべき災害対策の役割を的確に実施していくとともに、各主体が相互に密接な連携を図り、さらに住民 1 人ひとりが自ら行う防災活動や、自主防災組織、地域の事業者等が連携して行う防災活動を促進するための対策をとっていかねばならないとされている。いつどこで発生するか予測が難しい災害対策に向けては、家庭や地域単位ではもちろんのこと、職場や教育機関等における意識啓発、災害の知識、災害時の判断・行動の教育や具体的な防災・減災に向けた訓練等が急務である。

内閣府が実施した「防災に関する世論調査」(平成 25 年 12 月)によれば、平成 14 年度調査と比して防災・減災に対する意識が向上(「ここ 1~2 年のうちに災害について身近な人と話し合ったことがある」という項目で 34.9%から 62.8%に上昇)しているものの、具体的な防災訓練等への参加率(平成 14 年調査 33.2%→平成 25 年調査 39.2%)はそれほど上がっておらず、防災・減災に関する意識向上にとどまらず、災害時に具体的に行動できるよう備えることが今後の重要な課題といえる。

また、上記調査における「防災訓練等への参加」を問う項目においては、「参加したことがある」との回答が 50~60 歳代で高く、「訓練が行われていることを知らなかった」との回答は 20~30 歳代で高い結果となっていたことや、一般財団法人経済広報センターが実施した「災害の備えと対応に関する意識・実態調査」(平成 25 年 1 月)によれば、自身の災害対策の状況について「備えが不十分である」と認識している割合が 29 歳以下の若者世代において最も高い結果(83%)となっており、特に若者参加による具体的な防災・減災活動を展開していく必要がある。

翻って、人口減少、高齢化が顕著に進む日本においては、防災・減災活動の担い手に限界が生じている。例えば、平成 25 年 12 月に施行された「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」において地域防災の中核として欠くことのできない存在として定義された消防団員についても、その活動に携わる人員確保が非常に厳しい状況にある。本来、その管轄区域内に居住・勤務する消防団員は、地域密着性の高い活動ができ、消防・防災力の向上にとどまらず地域コミュニティの活性化にも大きな役割を果たすことが求められているにもかかわらず、酒田市においても人員確保は非常に難しく、消防団員 OB からの活動支援により何とか団員確保に努めている状況である(「消防団活動協力員制度」)。特に人口減少・高齢化が顕著である中山間地域においては、上述の状況にその地域特性や

就業形態の変化等が加わり、多くの消防団員が地区外で勤務していることから、特に日中の災害への対応が懸念されている。

そこで本研究では、「若者参加による防災・減災の仕組みづくりに向けた現状と課題の把握」を共通の研究テーマとして、1. 酒田市日向地区をモデルにした調査研究、2. 学生参加による防災・減災研修プログラム開発の検討、以上2つの調査を実施する。

1. においては酒田市八幡日向地区の若者を対象とした防災・減災意識や消防団等の地域防災の担い手に関するヒアリング調査を実施し、今後の中山間地域の防災・減災の仕組みづくりに活かすことを目的とする。

2. においては、東北公益文科大学に所属する大学生を対象として学生研修寮における自主防災活動に関する調査を実施することにより、若者世代の防災・減災に対する意識を把握するとともに、学生参加による防災・減災研修プログラム開発の検討に活かすものとする。

なお、本研究では倫理的配慮に努め、調査により知り得た個人情報等の守秘義務を遵守し、研究報告等を行う際は当事者への合意を得て個人が特定し得ない形で報告を行うこととする。

本報告書では、以上の調査から把握した、若者参加による防災・減災の仕組みづくりの現状と課題を報告し、そのうえで上記に資するための提言を行いたい。

## 2. 調査研究に関わる活動

### (1) 調査研究者名簿

東北公益文科大学	教授	澤邊みさ子
	教授	呉尚浩
	准教授	武田真理子
	講師	小関久恵
	教務学生課	白田祐司
	教務学生課	田澤輝明

※学部科目である公益社会演習 a (前期開講)・b (後期開講)、及び大学院の特別プロジェクト科目である「地域コミュニティにおける『防災』の仕組みづくり—多様な主体との共創・他地域との交流による住民の主体的な合意形成モデルの構築 (酒田市八幡日向地区・酒田市飛島)」履修者及びボランティア (下記参照) が調査活動に参画した。

東北公益文科大学	2年	加藤優季、菅原奏、日野佳奈、山田岳人、 渡辺玲奈
	3年	石井諒、小野寺唯、菊地あゆ美、國井敬介、 西塔史哉、佐藤裕輔、八幡秀勝
	大学院生	三浦巧

### 「地域コミュニティにおける『防災』の仕組みづくり—多様な主体との共創・他地域との交流による住民の主体的な合意形成モデルの構築 (酒田市八幡日向地区・酒田市飛島)」

授業概要：地域において住民の主体的な合意形成を創出するためには、多くの住民が共通して強い関心を持つテーマをきっかけに取り組むことが重要である。当該演習は、3.11以降にさらに関心が高まっている「防災・減災」の問題を取り上げ、自主防災計画づくりに寄与する調査・立案や、意識を醸成するための研修会などを、酒田市飛島地区・八幡日向地区の住民の方々とともに実施することを企図する。それぞれの地域の自然・地理的背景、生活やコミュニティ形成のあり方を理解するところから、地域の現状に即した「自主防災計画づくり」や「住民の防災・減災意識の向上」のために必要な視点を発見し、その具体策を提案することを到達目標としている。なお、当該演習は、平成26年度東北公益文科大学地(知)の拠点整備事業「課題解決アクションプロジェクト」の受け皿科目となっている。課題解決アクションプロジェクトとは、学生・教員(大学)、行政職員や若者等、地域住民との協働で地域課題の解決を目指すものである。「課題発見→課題共有→調査・研究→解決策の立案→関係者の合意形成→解決策の実践→取りまとめ」の7つのステップで行う。

(2) 調査研究に関わる主な活動スケジュール

日程	内容
平成 26 年 6 月 18 日 (水)	東北公益文科大学学生研修寮入寮生の防災意識に関するアンケート調査
平成 26 年 6 月 26 日 (金)	日向地区地域支え合い防災マップづくり～事前の現地確認フィールドワーク調査
平成 26 年 8 月 8 日 (金)	日向地区地域支え合い防災マップづくり勉強会
平成 26 年 9 月 20 日 (土)	日向地区各自治会における地域支え合い防災マップづくり (夜の部：自治会役員、消防団等、若い世代を中心として)
平成 26 年 9 月 20 日 (土)	日向地区における若手消防団員を対象とした地域防災意識に関するヒアリング調査
平成 26 年 9 月 21 日 (日)	日向地区各自治会における地域支え合い防災マップづくり (昼の部：高齢者を中心として)、日向コミュニティセンター避難訓練
平成 26 年 10 月 31 日 (金)	日向地区地域支え合い防災マップづくり～事後の現地確認及び高齢者疑似体験によるフィールドワーク調査
平成 26 年 11 月 14 日 (金)	日向地区における地域支え合い防災マップづくり全体発表共有会
平成 26 年 12 月 20 日 (土)	東北公益文科大学地（知）の拠点整備事業「地域課題解決全国フォーラム in 庄内」における実践報告 「酒田市日向地区における防災マップづくりの実践～多様な主体との共創による住民の主体的な合意形成モデル構築」 (報告者：菊地あゆ美、西塔史哉、佐藤裕輔)
平成 26 年 12 月 23 日 (火)	「地域防災ワークショップ 1000 人のクロスロード 2014in 酒田」への住民参加
平成 27 年 3 月 16 日 (月) 【予定】	鶴岡市加茂地区、酒田市飛島地区等との報告・交流会（東北公益文科大学 COC アクションプロジェクト [防災・観光] 報告・交流会）への住民参加





【問 10】今後、公翔セミナー（ドミトリー入寮生の研修会）で防災について勉強したいこと、ドミトリー入寮生の取り組みとして提案したいことがありましたらお書き下さい。

[ ]

☆最後に、性別に○を付けて下さい。 【 女性      ・      男性      】

ご協力をありがとうございました。

## 2. アンケート調査結果

### (1) 調査結果概要

#### ①防災に関する知識と実践について（問2、5、6、7）

緊急地震速報の認知度は非常に高く 131 名 (92.9%) が「知っている」と回答していた。携帯電話やスマートフォンの普及により、身近に目にする機会が多いことが推察される。しかし一方で、消火器の使い方（表1）、人工呼吸の仕方（表2）、AEDの使い方（表3）の認知度を見てみると、いずれもおおよそ 4 割の学生が、知ってはいるものの実際に自らが行動する際の不安を持っていることが伺える結果であった。

表1 消火器の使い方に関する認知度

(1) 知っている	57
(2) 知っているが自信はない	56
(3) 知らない	28
合計	141

表2 人工呼吸の仕方に関する認知度

(1) 救命講習などを受けたことがあり、知っている	64
(2) 知っているが自信はない	58
(3) 知らない	19
合計	141

表3 AED（自動体外式除細動器）の使い方に関する認知度

(1) 使い方を知っている	70
(2) 使用目的は知っているが、使い方がわからない	57
(3) 見たことがあるが、何に使うのか知らない	4
(4) 見たことも聞いたこともない	3
合計	134

#### ②災害への備えについて（問4、9）

記述の多くが、「食糧、非常食の備蓄」（11名）や懐中電灯等の防災グッズを準備しているとの回答であった。なかには、「非常持ち出し袋を準備している」との回答もあった。また、避難方法について他の入寮生と話し合ったことがある者は少なく、9割以上が「話し合ったことはない」と回答していた。本調査を実施したのはドミトリー入寮後2ヶ月ほどしか経過していない時期だったため、このような結果であったとも考えられるが、災害に対する意識はあっても、日常的な会話の中で話題にするまでにはならないことがうかがえる。

#### ③今後、防災に関して学びたいこと（問10）

「災害グッズを紹介してほしい」「消火器、AEDの使い方を学びたい」等、災害時の緊急の行動をとる際に向けた具体的・実践的な知識・技術を身につけたいというニーズがあることが分かった。

#### （2）まとめ

防災に関する知識については理解している寮生も多く、メディア等を通して災害や防災・減災に関する情報に触れる機会が多くあると推察される。しかし、消火器やAEDの使い方、また人工呼吸の方法等、実際に災害時に求められる実践スキルに関して、「知ってはいるものの実践できるか不安」という意識を多くの寮生が持っていることが明らかとなった。

学生参加の防災・減災研修プログラムを検討する際には、実際に防災・減災に向けて行動することへの抵抗感や不安を解消できるようなプログラム検討を進めていく必要があると考えられる。

地域の総合的な防災力向上には、幼少期からの防災に関する学習が重要であることが指摘されており、「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」第21条にも「防災に関する学習の振興」が明記され、学校教育、社会教育において、あらゆる機会を通じて防災への理解・関心を深められるよう国や地方公共団体が必要な措置を講じることが求められている。災害発生時の避難所運営に関する大学生ならではの専門性発揮について着目している消防団の取り組みなどもあり（IV 若者参加による防災・減災活動の展開事例参照）、そういった観点から日々の防災・減災研修プログラムを検討していくことが重要となってくるだろう。

### Ⅲ. 酒田市日向地区における調査研究

#### 1. 酒田市日向地区の概況<sup>1</sup>

##### (1) 人口構成等

酒田市日向地区は鳥海山の麓、酒田市の東北部に位置し、平野部から山間部まで高低差が大きい地形である。地区に沿うように日向川が流れており、山と川に挟まれた地区である。人口は1,058名、世帯数は340世帯であり、高齢化率は39.4%、年少人口が8.3%と、少子高齢化が顕著に進む中山間地域である。平成21年4月に日向小学校が八幡小学校と統合し、現在は旧校舎が日向コミュニティセンターとして利用されている。なお、地区は12の集落（自治会）で構成され、2世帯で構成されている自治会もあれば、86世帯によって構成されている自治会もあり、その構成状況にはバラつきがある。

##### (2) 日向地区における防災に関する活動について

日向地区においては、日向コミュニティ振興会が「1年に一度はコミュニティセンターに足を運んでもらう」ことを目指し、「人が人を呼ぶ楽しいコミュニティセンター」づくりに取り組んでいる。親睦大運動会、秋祭りの二大事業や、地域の教育力向上事業「日向ぼっこスクール」、女性部、福祉部、青少年育成部、安全部、文化部等の各種部門の活動を精力的に実施している。

防災に関する取り組みについては、平成21年度～25年度にかけて、防災図上訓練（DIG）を、テーマ（地震、水害等）や対象（ひとり暮らし、福祉協力員、社会福祉協議会役員等）を変えて実施してきたが、その取り組みを地域に定着することの難しさや、集落間で意識の高さに温度差があることが課題となっていた。その課題解決に向けて、東北公益文科大学との連携・協働により、12の自治会ごとに「地域支え合い防災マップづくり」に取り組むこととなった（概要・スケジュールはp4～5参照）。また、この取り組みへの地域の若者参加を促すため、仕事が終了してから参加できるよう「夜間の部」を設け実施している。

なお、日向地区における防災の取り組み状況の把握及び若者の地域防災意識等については、第3節で述べるヒアリング調査と併せて、これら6月から11月の期間に実施した、「地域支え合い防災マップづくり」に参加された若者を含む地域住民の方々から、現状を伺う機会を得た。

<sup>1</sup> 人口及び世帯数は平成26年11月1日、高齢化率は平成26年9月30日、年少人口は平成26年3月31日時点のものである。

## 2. 消防団員の活動状況<sup>2</sup>

### (1) 消防団員の役割と概況

消防団員は、「自らの地域は自らで守る」という郷土愛護の精神により、地域の防災力の中心として昼夜を分かたず果敢に活動しており、被害の拡大防止や、地域住民の安心・安全の確保に貢献している。地域に居住または勤務する住民により構成されるため、地域情報を把握しているという強みを活かし、特に大規模災害時の地域に密着した活動が求められている。それらの活動は、訓練や応急手当等の普及指導や広報等の日頃の活動により支えられており、消防団は地域における身近な消防防災のリーダーとして、地域の安全・安心のための重要な役割を担っている。

一方、平成 23 年の東日本大震災の際には、地域のために活動し、住民の避難誘導、水門閉鎖等の業務に従事した消防団員が津波により被災し 254 名もの犠牲者を出すこととなった。これを受けて消防庁では、平成 23 年 11 月より「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会」を開催し、その後、「津波災害時の消防団活動・安全管理マニュアル」の作成を促進してきた。津波防災に限らず、災害時の消防団員の命を守り、安全確保に関する対策が最大限まで整えられていることが、消防団員としての役割を果たすうえで非常に重要となる。

また、近年、下図のように消防団員数が減少傾向にあり、団員確保が深刻な課題となっている。なお、酒田市消防団は、本部分団、酒田支団、八幡支団、松山支団、平田支団により構成されており、団員数（実員数）は 2,060 名、男性が 2,015 名、女性が 45 名となっている（平成 26 年 4 月 1 日現在）。日向地区の消防団は酒田市八幡支団第 20 分団にあたる。



図 消防団員数の推移（日本消防協会調べ）

<sup>2</sup> 消防庁「平成 25 年版 消防白書」をもとに記述している。

## (2) 消防団活動

### 【災害時の警防活動】

#### ①火災

人命救助活動・消火活動・延焼防止・飛火警戒・中継送水・残火処理・警戒線の設置・水損防止・群衆整理・情報収集等、火災時における一連の警防活動

#### ②震災

住民に対する出火防止・初期消火の徹底の広報並びにコミュニティー防災センター指揮班員としての任務を行うほか、消火活動等の警防活動および津波警戒の広報活動

#### ③水害

水防作業・避難誘導・情報収集・監視警戒

### 【予防活動】

#### ①防火指導

- ・防火訪問
- ・防災訓練での家庭用消火器の取扱いに関する指導

#### ②防火広報

- ・巡回防火広報
- ・広報資料の作成配布

### 【平常時の警防活動】

#### ①機械器具点検整備

分団の消防・水防資機材を定期的に点検し、常時使用可能な状態に整備

#### ②警戒・巡視

年末年始・花火大会等恒例行事の特別警戒および地域の巡回警戒ならびに土砂崩れ・水害・火災危険地域等の実態把握

#### ③消防活動上の障害物件の排除

### 3. 酒田市日向地区における若手消防団員を対象とした 地域防災意識に関するヒアリング調査

#### (1) 調査目的

酒田市八幡日向地区における若手消防団員の地域防災に関する意識を明らかにすることで、当該地区における若者参加による防災・減災の仕組みづくりに向けた基礎資料とする。

#### (2) 調査方法

酒田市八幡日向地区の若手消防団員 4 名を対象とした半構造化面接によるグループインタビューを実施する（平成 26 年 9 月 20 日実施）。なお、消防団員歴としては入団して半年～10 年程度までであった。

#### (3) 調査結果

##### ①日向地区における消防団の活動状況

- ・ 消防団では、火事、行方不明、水防等の対応を行う。平常時には、月 1 回程度のポンプの点検等を実施している。また、全国火災予防運動の防火週間活動“火の用心周り”では、各戸を巡回訪問する。防火週間は春季・秋季各 1 回実施され、その間、朝夕に半鐘を叩くことも業務のひとつである。
- ・ また、消防操法大会へ向けた練習・訓練を実施している。訓練の程度は所属班によって異なる。八幡地区の各分団の中にも班が 4～5 つほど存在し、1 つの班の構成人数もさまざまである。人口減少等の状況により、班の統合や人数調整などがされている。
- ・ 消防団の任期はなく、退団する場合には、後任を連れてくるという形式をとっている。親子二代で入団している人は少なく、普通は、父親が退団する際に息子が入るような形である。

##### ②訓練について

- ・ 新入団の場合は号令に合わせた行進や敬礼などの訓練をする。
- ・ 「春季消防大演習」が 5 月の最終日曜日に実施されるため、その前に、日向地区であれば、コミュニティセンター体育館に集まり、行進等の訓練をする。時期が決まっているため、数年務めている場合には、繰り返し訓練することで技術を思い出す機会になる。
- ・ 4 月に八幡支団の全新人団員を集めて、行進や敬礼の練習をする。入団 3 年目までの方も、4 月に訓練する。それ以外に、酒田市消防団全体で、どちらかと言えばパフォーマンスに近い、訓練の成果を見せる場として 5 月末の春季消防大演習がある。そのために、各支団でも大演習に向けた訓練をする。

- ・ 階級などによっては消防学校で研修する場合もある。

### ③災害時の行動について

- ・ 災害発生時に想定することとしては、消防署が到着すればその指示に従うが、まずはポンプ小屋に行くということである。そこで消防団員の出動状況を確認する。しかし、実際に現場に出た経験がないため、実際のところは分からない。
- ・ 日向地区内で勤務しているため災害時は出動するが、周囲の住民（農家）も来るはずという意識がある。ポンプはリヤカー式のため、軽トラックがないと持ち出すことができない。
- ・ 出動が必要な際は、役場職員や地域にいる消防団員、団員 OB などが集まる。人が減ってきているため、OB に協力員で入ってもらっている（消防団活動協力員）。そういう方たちが集まってポンプ準備などを行っている。
- ・ 気象警報が出ると、待機しているように連絡が来ることもある（飲酒を禁止する等）。
- ・ 日中はほぼ消防団員が地域にいないので、いる人で何とかしなければならない。
- ・ 地域支え合い防災マップづくりの話し合いでは、本当に水は出さないが、ポンプを消火栓に挿せば水が出るということの確認を地域の皆で体験型で勉強会をした方が良いという話になった。

### ④地域情報の理解について

- ・ 地域支え合い防災マップづくりに関わってみて、地域の状況を実はあまり分かっていないことに気づいた。周囲 2,3 軒の世帯の状況は把握しているが、村全体ということになると把握できていない。
- ・ 自分が居住する地域では、神楽で全軒回っているため、神楽の活動を始めたお陰で各世帯の状況が良く分かるようになった。それまでは、実際のところ地域のことは分からなかった。神楽の活動を通して、ある程度、顔と名前が一致するようになった。
- ・ 消防団と神楽の活動者が概ね重なっていることで、消防団員としても神楽の活動から顔が分かるようになる。

### ⑤消防団員としての不安について

- ・ 団員が増えるかどうか、減る一方で心配。
- ・ 飲み会を喜ぶ世代とは違い、若い世代を中心として酒を飲まない人が多い。以前は飲み会がコミュニケーションの場だったが、そうでない世代とどのように交流すれば良いか。
- ・ 自分たちの地域では 30 代後半と若い世代で構成されている。その中間層がない。
- ・ これから人が減るのであれば、さらに班の合併もあるだろう。そうなることで、定

例会の際に遠くに出かけなければならないことも心配である。班の構成人数の下限は不明だが、操法には4人が必要である。

- ・ 新庄（鮭川村）などでは定例会は行わないとの話を聞いた。定例会で使用する資金を、消防団員個々の通帳に還元していると聞いた。ただ、そうしてしまうと、活動に参加しない（できない）幽霊団員にも配分しなければならないため、八幡ではしていないようだ。
- ・ 幽霊団員となってしまう背景には、働き方がある。日中・土日等の休みがはっきり決まっていない人たちは活動に参加できない。
- ・ 消防団は究極のボランティアのような側面がある。現在は、全容を説明しないままに入団し活動が始まり、出て来られるところへ参加してもらうという形ではないか（まずは入団してもらわないと担い手が確保できないという状況）。
- ・ 飲み会等でのコミュニケーションが成り立たない場合（そういった親睦を図る機会を活用できない場合）、その後の細かなフォローができない部分がある。
- ・ 防火週間も1週間あるが、夜勤の人は参加できないし、8時に帰宅した人にそれから活動してもらうのも大変だと思う。そうすると6時頃から活動できる人で担うことになる。（働き方が不規則な場合には、活動に参加しにくい活動状況にある。）
- ・ 同級生や近い世代がいれば消防団にも入りやすい。同じ村に住んでいても世代が違うとやりにくい部分もあるのではないか。
- ・ 親世代が消防団活動をしているのをみていけば「いつかはやらなければ」という意識が芽生えるが、若い世代はそういう環境もない場合もある（親世代がかかわっていない）。その意味で、神楽の活動も一緒である。

#### ⑥災害等発生時の不安、その他

- ・ 災害時には、とにかく法被を着て帽子を被り、現場に行くことを考えている。ポンプ小屋に行けば誰かがいるという認識である。
- ・ 操法を経験すると、消防団が何をしようとしているか、仕組み等が分かる。
- ・ 昔は人口が多く人数制限があった。そのためその世代は消防団の経験をしていない人もいる。
- ・ 自分の親は経験者ではない。自分自身は、青年部と同じメンバーが公会堂に集まって飲んでいるのを見て、その飲み会に憧れていた。
- ・ 親世代は仕事よりも消防を優先するくらいの取り組みだったそうだ。当時は、消防団活動への配慮依頼が出されていたらしい。
- ・ （地域の外で）仕事をしている際には、地域の行事にノータッチだった。家には寝泊りに帰るといった感じだった。青年部の役員や消防団といわれても困る状況だった。例えば、職場のシフトが決まる前に活動の予定を入れてもらわないと対応できない等がある。その後、農家になり消防団活動に参加ができるようになった。そのため、

消防団活動に来られない人の気持ちも分かる。

#### (4) まとめ

##### ①消防団入団に対する意識

消防団への入団については、慣習として「そういうものである」との認識が大きいように感じられた。しかし、「親世代が消防団活動をしているのをみていれば、『いつかはやらなければ』という意識が芽生えるが、若い世代はそういう環境もない場合もある」という発言から、調査協力者よりもさらに下の世代（20代）では、親世代が消防団活動に関わっていないことで、さらにその子ども世代では関わりが希薄になっている状況があることが分かった。

この入団に対する意識については、人口が多い時代の影響と、入団勧誘の際の「多くを説明しない」という点が関係していると考えられる。つまり、人口が多かった時代には、多くを説明せずとも消防団員のなり手はいたが、「消防団は究極のボランティアのような側面がある。現在は、全容を説明しないままに入団し活動が始まり、出て来られるところへ参加してもらおうという形」という発言にもあるように、人口減少により消防団員確保に窮する状況が生じている。苦肉の策として十分な説明をしないまま消防団への勧誘をしようとするのは、実は若者にとっては余計に不信感を持ちかねないとも考えられる。「操法を経験すると、消防団が何をしようとしているか、仕組み等が分かる」といった発言のように、体験から学ぶということも1つの方法ではあるが、持続可能な地域防災体制を考える際には消防団活動の目的や意義を理解、合意し、役割意識を持った上での関わりを促進していかなければならないだろう。

##### ②勤務形態と消防団活動

被雇用者の場合、地区外が職場である場合が多く、今回の調査対象者からも「(地域の外で) 仕事をしている際には、地域の行事にノータッチだった。(中略) 青年部の役員や消防団といわれても困る状況だった。」という発言があった。そのため、なかなか消防団活動に参加できない若者が増えている状況にある。このように働き方が多様化している現在、夜勤や土日出勤など不規則勤務の場合や、地区内にいない日中の災害の際には、たとえ消防団員だったとしてもその機能を果たすことができない状況(幽霊団員)を生んでしまう。したがって、勤務形態の変化については、地域防災の仕組みを考える際に重要なテーマとなっていくと考えられ、何らかの対策を講じるが必要となってくるだろう。

##### ③地域の伝統芸能活動と消防団活動

神楽などの地域の伝統芸能活動が、地域の情報把握に寄与しているという指摘があった。地域防災を考える際、あるいは消防団活動の目的を考える際には、地域におけるその他の

活動を幅広く捉えた上で、それぞれの地域に合った防災・減災活動を考えていく必要性がある。

## IV. 若者参加による防災・減災活動の展開事例

### 1. 消防団の入団促進策

少子高齢化が進行する中で、地域の消防団においても団員の高齢化が進んでいる。また、団員のサラリーマン化が進み、火災・大規模災害時に迅速に出動できる団員が減少している。

さらに、上意下達や形式主義といった消防団の体質に対する若者の忌避感などが要因となり、消防団員数の減少に歯止めがかかっていない。

平成 25 年 12 月に施行された「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」において地域防災の中核として欠くことのできない存在として定義された消防団員であるが、このような状況では地域の防災力の低下を招くことになる。

全国の消防団では、「入団促進」を目指し、消防団員の確保に向けて様々な取り組みがなされている。

#### (1) 愛媛県松山市

松山市では、団員数が減少していることを重要な問題と捉え、消防団が直面する課題や問題点を分析し、対策を検討するために、平成 13 年に消防団幹部による活性化検討委員会を立ち上げ、入団しやすく、活動しやすい環境整備について検討を始めた。同検討委員会の下に、若手団員による幹事会を設置し、検討を重ねた結果、旧態依然の体制からの脱却を図り、魅力ある消防団づくりのための改革が行われた。

松山市の取り組みで特徴的なのは、防災業務のすべてを担っていた元来の団員（基本団員）の活動の一部を専門的に補完する「機能別消防団員」を採用するという全国初の団員確保に取り組んでいることである。機能別消防団員とは、職種や年齢、性別の特徴を消防団活動に活かす取り組みである。この仕組みは、本団員の負担を軽減するとともに、日常的な活動を活発化させ、地域防災力の底上げを目的としている。以下、機能別消防団員について紹介する。

#### ①女性消防団員

災害発生時の避難所運営等において、女性の視点は非常に重要である。女性消防団員は平成 14 年に 62 名が採用されスタートすることとなった。その際、まずは条例で定められている入団資格を「18 歳以上の男子」から「18 歳以上の者」に改めた。

女性消防団員は、平常時においては、市民に災害や事故への備えを指導するために、救急指導員となるための 24 時間の講習を受講する。これを経て、市民への救急指導を行う。また、火災予防運動中には、一人暮らしの高齢者宅へ訪問し、防災指導、防火指導等も行

う。さらに消防団のホームページの作成や、消防広報誌の発行などを通して、消防団活動の広報を担当している。

平成 24 年 3 月からは、まちなか子育て・市民交流センターを開設し、その一角でまちかど消防・救急サロンを開設し、女性消防団員が週 1 回、救急の入門講座を行うなど、市民に防災や救急に関心をもってもらうきっかけづくりを行っている。

#### ②郵政消防団員（通称 ファイヤーポストマンチーム）

平成 17 年 4 月、松山西郵便局の 32 名により郵政消防団員はスタートした。郵政職員は職務上、地域に精通しているので、災害時には優先情報の収集や適切な避難指導の役割を担う。平常時にも応急手当講習の受講を行っている。

#### ③大学生消防団員（通称 大学生防災サポーター）

大学生には「若さ」「パワー」、そして専攻学科能力（語学、医学、福祉等）があり、それらを防災・減災に活かしてもらうことを期待して、平成 18 年から大学生消防団を採用している。大規模災害が発生した時には、避難所での対応を主として次の 5 つのチームに編成し活動を行う。①状況等を災害対策本部等に伝達する「情報連絡チーム」、②備蓄・救援物資の整理及び管理を担当する「物資管理チーム」、③備蓄・救援物資の配布を担当する「物資配布チーム」、④外国人への多言語通訳を担当する「通訳チーム」、⑤負傷者への応急手当等を担当する「応急救護チーム」。

平常時には学業の傍ら避難所運営訓練や総合防災訓練への参加、上級救命講習の受講等により、個々のスキルアップを図っている。また、希望者は応急手当指導員の資格を習得し、女性消防団員と救急の普及啓発を行っている。

大学生自身が消防や地域防災に関心を持ち、卒業後は地域の消防団への入団や将来の防災の担い手となることも期待されている。実際に、大学生消防団員で、大学卒業後、消防職員や地元の消防団員になる者もいる。

#### ④事業所消防団員

被雇用者団員の増加に伴い、事業所に協力を求め、日中の消防団活動が手薄な地域の分団の日中活動人員を補完するものである。平常時には所属分団において、放水訓練、応急手当講習の受講を、災害時には事業所の就業時間である日中限定で、その地域の分団員として火災等の災害に出動する。

#### ⑤島嶼部消防団員（通称 アイランド・ファイヤー・レディース）

松山市には有人離島が 9 島あり、うち 5 島に島嶼部の女性による機能別消防団員がいる。この事業は平成 24 年 4 月から開始された。島嶼部において、被雇用者団員が不在となる日中に、地域の女性が消火活動や応急手当等を実施する。平常時には所属分団において放水

訓練、応急手当講習の受講、災害時には日中限定で、所属分団の災害に出動し、消火活動と応急救護活動を担う。

#### ⑥機動重機消防団

平成 25 年 4 月に「機動重機消防団」が創設され、重機の必要な災害現場、土砂崩れや地震などの大規模災害などで、消防団の即応力と災害経験を持っている消防団員で編成している。重機と操作資格を持った基本団員を各方面隊から選抜し、救助体制を方面隊単位でそろえている。

#### ⑦松山市消防団音楽隊

平成 25 年 11 月には、大学生消防団員「大学生防災サポーター」に愛媛大学吹奏楽団が入団し、全国で初めてとなる機能別消防団員による「松山市消防団音楽隊」を結成した。これにより各種の防火防災イベントにおいて音楽を交えた広報や啓発活動を行うとともに、大規模災害時における避難所活動を支援する人員をさらに加えた。

#### ⑧消防団を応援する体制

消防団員を応援する「まつやま・だん団プロジェクト」を平成 24 年 4 月から開始している。顔写真・氏名等を入れた IC 機能付カードを消防団員証として全団員に配布し、応援事業所で提示すれば料金割引など特典が受けられる、というものである。平成 26 年 3 月時点で、市内 106 事業所が参加している。

また、サントリーによる、松山市消防団応援自販機を市内に 10 箇所設置し、消防団の PR とともに、売上の一部を活動費として寄附してもらっている。

以上が松山市における取り組みである。これらの取り組みの結果、消防団員数が平成 17 年 1 月の市町村合併時には 2,174 人だったのが、平成 25 年 4 月には 2,441 名、条例定数も 2,301 名から 2,501 名に増員した。

### (2) 秋田県鹿角市

鹿角市では、平成 19 年 4 月に消防団の魅力発信、消防団員の活性化を図る目的で、市民を守る魅力ある消防団づくり基本計画を策定し、女性消防団員の採用、機能別消防団、消防団車両の共同運用、消防職員分団パートナー制度、消防団協力事業所の育成などを実施している。

その中の一つとして、多くの資格を取得し、それを仕事の面でも有効に活かしてもらうことを狙いとして、消防団員の資格取得講習等を取り入れている。具体的には、危険物取扱者資格取得講習会、防火管理者資格講習会、普通救命講習会等である。

消防職員分団パートナー制度とは、消防職員 3～4 名が、パートナーとして各分団に配置

され、消防団の活性化、消防団の魅力をいかに発信できるかについて協力して取り組むものである。

### (3) 消防団の入団促進策から見る若者参加による防災・減災の仕組みづくり

松山市のように、さまざまな形態で消防団活動に参加できるようにすることで、活動への負担の軽減や、自分のライフスタイルに合った参加方法を選ぶことができる、等の利点があると考えられる。また鹿角市のように、資格取得を支援することで、消防団に入団すること＝スキルアップを期待できる、という方策も、消防団の魅力づくりにつながるのではないだろうか。

さらに、SNSを活用し、消防団の広報活動を広く展開するという方法もあるだろう。

そして、何よりも重要なことは、単に団員を増やせば良い、ということではなく、「地域に貢献したい」、「自分も役に立ちたい」という思いを持つ人たちの力を活かすには、どのような方法が考えられるか、という視点である。

諸外国の取り組みを見てみると、ドイツでは、日本の消防団に当たる義勇消防隊において、従業員が勤務時間中に出動した場合の補償を行う等の対策を講じている。また、アメリカでは隊員向けの年金プログラムが設けられており、けがをした場合の保証金が州や地方政府から提供されている。さらに、オーストラリアでは、社員が勤務中に出動していることを許可している企業に対する恩恵が設けられ、また、隊員のための保険制度も充実している。以上のような、活動に取り組みやすい環境整備を充実させることと、地域への思いが両輪となって初めて若者参加の防災・減災の仕組みが実現できるのではないだろうか。

## 2. 教育現場との連携

### (1) 福岡県糸島市と九州大学

糸島市消防本部では、九州大学との連携により、平成 25 年度に地域防災や災害発生時に自らの身を守り、さらに人命救助の即戦力となる人材育成を目的として、少人数セミナー「地域を守る災害と防災の基礎知識」の講師として協力し、学生に対して技術、判断力を身につけるための講義と実技訓練を実施した。

主な内容は、防災講話及び普通救命講習、消火訓練、救助訓練、県総合防災訓練見学、学生の発表等である。

学生は講義の最後に、「地域の安全を守るために必要なこと、自分が将来やるべきこと」をテーマに 1 人 3 分程度で発表を行い、大学教員と消防本部職員が評価を行った。

### (2) 新潟県新潟市

新潟市は平成 16 年の 7.13 豪雨や中越地震を教訓に、ジュニアレスキュー隊事業を開始

した。毎年、中学校から参加者を募り、合同講習を実施する。日中の災害時に高齢者らを救助できる若い人材を育てるのが狙いであり、平成 25 年度まで延べ 2,574 人が受講している。

倒壊家屋からの救出や、津波が発生した場合の避難誘導など、中学生の救助力への期待は大きい。柳都中学校では全校生徒が受講するほか、生徒が自治会を回るなどして、救助を必要とする住民を生徒が認識できるような機会を設けている。

新潟市江南区の亀田西小学校で行われた地域の地震避難訓練では、亀田西中学校の 1 年生約 100 人が避難所の案内係や負傷者の応急手当を担当した。同校では、平成 23 年から生徒が冬場に高齢者世帯のごみ出しを手伝う活動を通じ、地域の見守りを進めてきた。3 年前からは 1 年生のカリキュラムに防災学習を取り入れ、避難訓練にも参加するなど実績を積んできている。

ただ、中学生が主体的に高齢者など災害時要援護者を救助することには危険も伴うため、教員の適切な指示の下で避難所の運営を手伝わせるなど、生徒に負担がない範囲で役割を考えていくことも大切であるとされている。

## V. まとめと提言

本報告書で述べてきた酒田市日向地区をモデルとした調査研究、学生参加による防災・減災研修プログラム開発の検討の2つの調査から、「若者参加による防災・減災の仕組みづくり」に向けて、以下の3点に絞った提言を行う。

### (1) 消防団を理解することの重要性

若者が防災や地域のことについて無関心なわけではない。むしろ、地域のために役に立ちたいという者は確実に増えている。防災に関しても、若者によるさまざまな取り組みが見られる。第IV章(2)でとりあげた九州大学の「全学教育小人数セミナー 地域を守る災害と防災の基礎知識」は定員をはるかに超える50名がオリエンテーションに参加し、定員30名、講義全日程に参加できる者という受講条件を提示されても、33名が受講を希望している。

それにも係らず、消防団員が減少している理由として、人口減少や就業構造の変化(被雇用者化)、雇用形態の多様化などがあるが、消防団に対する「大変そう」「危険」「団の付き合いが煩わしいのではないかと」いったマイナスのイメージを、特に若者が持っているということも団員数減少の理由として考えられる。本報告書の第III章にある酒田市日向地区における若手消防団員を対象としたヒアリング調査でも、「飲み会等でのコミュニケーションが成り立たない場合、その後の細かなフォローができない部分がある」というように、「飲み会」が重要な場となっているこれまでの消防団の在り方に対して、「酒を飲まない人が多い」若い世代は、消防団に入団することを躊躇するかもしれない。それでも、仲間がいればまだしも心強いが、人口が減少する中で、同級生か年齢が近い世代も少なくなっており、ますます入団しづらい、と感じるのも仕方がないことである。

しかし、消防団としては、まずは入団してもらわないと担い手が確保できないという現状があるため、消防団の全容を説明されないまま入団の勧誘をされ、仕方がなく引き受けている、という場合も少なくないことが推測される。事実、前述のヒアリング調査でも、同様の発言が見受けられる。

消防団は制度上で防災・減災において重要な役割を担っているだけでなく、一般にも消防団の必要性は十分認識されている。重要な役割を担うということは、その裏返しとして、負担が大きいということにつながってしまうが、それでも、入団に際して、消防団の意義の理解は必要であろう。入団する者がますます減少する恐れもあるが、消防団を十分分かった上で参加することが入団後の活動の参加のモチベーションとなるはずである。

### (2) 訓練機会の増大と訓練の方法

消防団では災害時に備えてさまざま訓練を行っている。一方、消防団以外人々は、避難

訓練、防災訓練を経験することがあっても、多くの場合、避難経路や避難場所の確認に留まっている。

東北公益文科大学学生研修寮にいる学生の防災に関するアンケートを見ると、消火器の使い方、人工呼吸の仕方、AEDの使い方について、知ってはいるものの、実際に自らが行動する際の不安を持っていることがうかがえた。

若者参加による防災・減災の仕組みづくりを考える上で、若者に限らず、全ての人たちが防災・減災に向けて行動することに対する不安感を払拭できるような研修の機会が必要であろう。

九州大学の例では、大学生は防災の重要性や防災に対する心構えについてなどの講話の他に、普通救命講習、消火訓練、救助訓練など本格的な訓練を体験している。このような機会はもちろん重要であるが、33人が4ヶ月にわたって糸島消防署本部の協力があってからこそ可能であったプログラムであり、多くの人が同じような訓練を受けるのは困難であり、負担感も大きい。

学校や地域や職場で、例えば消火器の使い方の実践、というように一つ、二つに絞って、少しずつ訓練をする、というような身近な訓練のあり方を工夫していくことが大切である。

### (3) 機能別消防団員の意義

現在、消防団員のなり手がおらず、団員数は減少傾向にある。そのため、第IV章に見られるように、全国の消防団でさまざまな入団促進策がとられている。その中でも特に多いのが「機能別消防団員」である。本来の消防団活動を行う基本団員に対して、平常時の地域住民に対する救急指導や防災指導、広報活動、災害時の避難所運営を行ったり、日中限定で災害時に出勤するなど、活動の一部を行う消防団員が、機能別消防団員である。女性、大学生、事業所（の社員）、郵政職員などが機能別消防団員として活動している。

機能別消防団員は、消防団員を増員し、基本団員の負担を軽減することを第1の目的としているが、機能別消防団員ができたことによって、これまで消防団とは関わりを持っていなかった、または持てなかった者たちが消防団員として活動できる機会が増えた、ということでもある。彼らはそれぞれの特性を活かして消防団活動に関わっている。

例えば女性は、住民への救急指導や、高齢者宅に訪問しても防災指導など、人と関わる活動をしている場合が多い。大学生は学んでいる専門性を生かした活動が期待されている。外国語を得意とする学生には通訳ができるだろうし、福祉や看護を学んでいる学生であれば、避難所で高齢者や障害者、子どもなどに接する場合にその専門性が生きてくるであろう。郵政職員は地域の情報に精通しているので、災害時に優先情報の収集や避難指導の役割を担うことになっている。

機能別消防団はまた、消防団と地域のさまざまな機関・組織との連携にもなっている。例えば、事業所消防団員を抱える事業所は、平常時には従業員が訓練や講習に参加するのを支援することで、消防団活動に協力しているのである。

消防団員がたくさんいて、入団の希望も多く人数制限があった時代には、このような連携は考えられないことだっただろう。しかし、団員数を増やすための機能別消防団員という仕組みによって、より多くの人々が消防団活動に関わり、地域のさまざまな組織が協力することになり、それが地域の防災力の向上にもつながっていくのではないだろうか。

#### 【謝辞】

本調査の実施にあたっては、酒田市日向コミュニティ振興会及び調査協力者の皆様に多大なるご支援、ご協力を頂きました。ここに記して感謝申し上げます。

#### 【参考文献】

- ・ 消防庁「平成 25 年版 消防白書」
- ・ 財団法人日本消防協会「消防団員確保対策に関するシンポジウム報告書」平成 25 年
- ・ 読売新聞（新潟）「備えは今・新潟地震 50 年（1）生かせ若者の手（連載）」  
<https://database.yomiuri.co.jp/rekishikan/>（平成 27 年 2 月 15 日閲覧）
- ・ 消防庁「全国消防団大会報告書（平成 25 年版）」平成 26 年
- ・ 「松山市型・消防団員確保への取組」『消防の動き』2014 年 3 月号、pp.29-30
- ・ 「九州大学の全学教育に消防本部職員が講師として協力」『消防の動き』2014 年 4 月号、pp.22-26