

防災士の社会的役割と課題に関する一考察

A Study of Social Roles and Issues of Disaster Prevention Officers

田 中 純 一

要旨

日本各地で自然災害が頻発する中、自助・共助の中心的存在となる防災士の養成が全国で取り組まれている。その一方で、防災士の実態を明らかにした調査は十分とはいえない。本稿では、筆者が2017年3月に実施した石川県防災士会所属会員へのアンケート調査結果の自由回答を分析し、防災士が直面する課題を整理しつつ、量的拡充が進められる防災士養成の一方で生じる質的課題について分析、対応に向けた具体的提案を行った。

キーワード：防災士(disaster prevention officer)／

防災士が直面する課題(issues faced by disaster prevention officer)

I はじめに

ひとたび災害が発生すれば、救援救助、安否確認、避難所開設と運営、災害時要援護者への対応等、さまざまな対応が求められる。こうした災害時に活躍するとともに、災害発生前の地域防災の担い手として注目されているのが防災士である。石川県では全国の中でも防災士の養成に力を入れている自治体のひとつであり、将来的には8,000人の防災士を養成し、防災士を中心とした地域や職場での防災力の向上を進めている。このように防災士養成が進む一方で、防災士の質を巡る課題が散見されている。本稿では石川県内の防災士を対象とした調査結果を基に、防災士数の着実な増加という量的拡充の一方で、防災士の質的課題に対するこれからの対応について考察、検討するものである。

1. 防災士とは

防災士とは「自助、共助、協働を原則として、社会の様々な場で防災力を高める活動が期待され、そのための十分な意識と一定の知識・技能を修得したことを、日本防災士機構が認証した人」ある

いは「“公助”との連携充実につとめて、社会の様々な場で減災と社会の防災力向上のための活動が期待され、さらに、そのために十分な意識・知識・技能を有する人」であり、その役割は大きく災害時と平時とに分かれる。

災害時に期待される役割として、消防、自衛隊等の公機関が機能を発揮するまでの概ね3日間、各自の家庭はもとより、地域や職場において人々の生命や財産に関わる被害が少しでも軽減されるよう、被災現場で実際の役に立つ活動を行なうことがある。さらに、各自の所属する地域や団体・企業の要請を受け、避難、救助、避難所の運営などにあたり、地域自治体等の公的な組織やボランティアと協働して活動することが期待されている。

一方平時には、防災意識の啓発、大災害に備えた互助・協働活動の訓練、防災と減災及び救助等の技術練磨などに取り組み、求められる場合には防災計画の立案等にも参画する(日本防災士機構)。

1.1 資格制度

防災士資格を取得するには、①日本防災士機構が認証した研修機関が実施する「特設会場において専門家講師の講義による12講座(1講座60分以上)以上の受講」及び「研修レポート等」の提出による研修カリキュラム(表1)を履修し「履修

TANAKA, Junichi

北陸学院大学 人間総合学部 社会学科
災害社会学

証明」を取得すること、②前項研修講座の履修証明を取得した者は、日本防災士機構が実施する「防災士資格取得試験」を受験し、合格すること、③全国の自治体、地域消防署、日本赤十字社等の公的機関、またはそれに準ずる団体が主催する「救急救命講習」を受け、その修了証を取得すること、の3項目の証明書を取得することが条件となっている。

1.2 防災士への社会的関心

防災士が検討されるようになった背景に1995年の阪神淡路大震災の教訓がある。大都市で発生した直下型地震は広域に甚大な被害をもたらした。被害は行政機関も例外ではなく、かつ被災エリアの広域化と相まって、初期段階での救助・救出、消火活動等が大きく制約されることとなった。公助がその限界を露呈する一方で、倒壊した住宅か

表1 防災士養成カリキュラム

序 論	○防災士の役割 ○過去や最近の自然災害のまとめと教訓	11時間（7講座）
1. いのちを自分で守る（自助）	○個人の平常時対策（家族防災会議、備蓄品、避難計画、安否確認計画） ○すまいの耐震化（耐震診断、家具固定、建物耐震化、耐震規定） ○個人の災害発生時対応（身体防護、火気管理、脱出、救助、避難、安否確認連絡、外出時対応などの要領） ○ライフライン（電力、ガス、上水道、電話、鉄道、道路）の被害想定と断絶時対応 ○災害医療（心理ケア、PTSD）、高齢者・乳幼児対応	11時間（7講座）
2. 地域で活動する（共助・協働）	○地域の防災活動（自主防災組織、学校での防災活動、防災教育・訓練、普及活動、各地の活動例） ○行政の平常時対策（関連法令、防災計画、被害想定、避難計画、防災拠点、生活弱者対策、行政支援制度、相互応援協定） ○行政の災害発生時対応（情報の収集・伝達、災害時要配慮者避難、消防活動、救助活動などの要領） ○避難所（標示、開設・運営要領、物資調達・分配） ○ボランティア（活動の流れ、活動要領、具体的活動例）、緊急救助技術を身につける（災害現場における救出・防火技術、災害時要配慮者の救助・誘導技術） ○災害復旧・支援制度（人・企業・産業）	11時間（7講座）
3. 災害発生のしくみを学ぶ	○地震（活断層、群発地震、液状化） ○津波、高潮 ○市街地大火、火災旋風 ○火山噴火、火砕流、溶岩流 ○風水害（台風、集中豪雨、洪水、竜巻、豪雪） ○土砂災害（土石流、がけ崩れ、地すべり）	9時間（6講座）
4. 災害に関わる情報を知る	○気象予報、警報・注意報 ○警戒宣言、避難勧告 ○安否情報、被害情報の発信・伝達・収集 ○災害報道、インターネットの活用 ○流言、風評被害 ○最新の地震活動、地震危険情報 ○被害想定、ハザードマップ ○災害観測・防災システム（防災GIS、リアルタイム地震学など）	9時間（6講座）
5. 新たな減災や危機管理の手法を身につける	○危機管理の基本概念 ○都市災害の特徴、都市防災計画・技術 ○企業の防災活動・BCP・危機管理、地域協力 ○災害と損害保険・共済 ○災害復興（住宅再建・復興まちづくり）	8時間（5講座）
6. いのちを守る	○応急手当の基礎知識 ○心肺蘇生法、AEDの操作方法、大出血時の止血法、傷病者管理法、けが・骨折の応急手当、運搬法など	3時間（2講座）

ら住民を救出し、手当てしたのは住民であった。

こうした過去の苦い経験から、1999年に一定のスキルを持った民間ボランティアリーダーの養成を目的とする防災士制度が検討され、2003年9月には第一回防災士資格取得試験が実施、翌10月に第一号となる防災士216名が誕生した。これ以降、地震や津波、豪雨災害など自然災害の現場では、初期段階から近隣の防災士が現場に駆けつけ、ボランティアセンター立ち上げや現場でのボランティアのコーディネート機能を担うなど救援活動のための環境づくりを担える人材として、徐々にその名称が認知され、評価されていった。

防災士資格制度の背景には、それまでばらばらの状態にあった自治体の人材育成の現状への対応という意味があった。資格制度にすることで、そ

れまでの自治体間の質的レベルの差異を解消するとともに、地域内に一定数の防災士を確保することで、地域レベルでの自助・共助の力を向上させる狙いがあり、そのことは「減災社会の実現に向けた国民一人ひとりの備えの実践」(平成17年版防災白書)に象徴されている。その結果、2017年9月時点での認証数(全国)は135,000名となった。都道府県別でみると、もっとも多いのが東京都の11,623人であり、以下、愛媛県(9,674人)、大分県(8,528人)、愛知県(5,051人)、埼玉県(4,948人)、石川県(4,658人)と続く。一方、1,000人当たりの人口比でみると大分県が7.12人と最も高く、次いで愛媛県(6.76人)、石川県(5.40人)、高知県(3.60人)、宮崎県(3.29人)となる(表2)。

表2 都道府県別に見た防災士数(人口比)

	都道府県	防災士率		都道府県	防災士率
1	大分県	7.12	25	茨城県	0.99
2	愛媛県	6.76	26	三重県	0.94
3	石川県	5.40	27	長崎県	0.92
4	高知県	3.60	28	東京都	0.88
5	宮崎県	3.29	29	島根県	0.87
6	新潟県	2.97	30	秋田県	0.86
7	徳島県	2.91	31	熊本県	0.86
8	岐阜県	2.05	32	広島県	0.85
9	和歌山県	1.87	33	鳥取県	0.83
10	香川県	1.86	34	静岡県	0.81
11	奈良県	1.72	35	兵庫県	0.75
12	宮城県	1.59	36	福岡県	0.74
13	長野県	1.58	37	千葉県	0.72
14	富山県	1.33	38	埼玉県	0.69
15	滋賀県	1.26	39	愛知県	0.68
16	岩手県	1.22	40	鹿児島県	0.67
17	佐賀県	1.17	41	北海道	0.54
18	青森県	1.16	42	群馬県	0.50
19	山口県	1.12	43	神奈川県	0.50
20	栃木県	1.11	44	大阪府	0.49
21	福島県	1.01	45	山梨県	0.40
22	福井県	1.01	46	京都府	0.35
23	岡山県	1.01	47	沖縄県	0.29
24	山形県	0.99			

2. 防災士の関心及び直面する課題

このように自助、共助の要として要請されている防災士であるが、地域防災等にどの程度問題意識を持っているのだろうか。以下では、筆者が2017年3月に実施した調査結果に基づき分析を試みる。同調査は石川県防災士会に登録する県内防災士対象者350名に郵送し、回収した197票（回収率56.3%）を基に実施したものである。調査結果のうち、ここでは「関心の高いテーマ」及び「直面する課題」の2点について、回答者の自由記載内容を分析し考察していく。

2.1 防災士が関心の高いテーマ

図1は防災士が関心を持つテーマである。もっとも多いのが「災害発生時の対応技術・知識」であり、次いで「避難所運営」「救命救急技術」「自主防災活動」「災害時要援護者対応」「防災教育・指導技術」と続く。これらは換言すれば、地域社会から防災士が期待されている事項であり、かつ防災士自身が対応の不十分さ、認識不足を感じている知識や技術である。

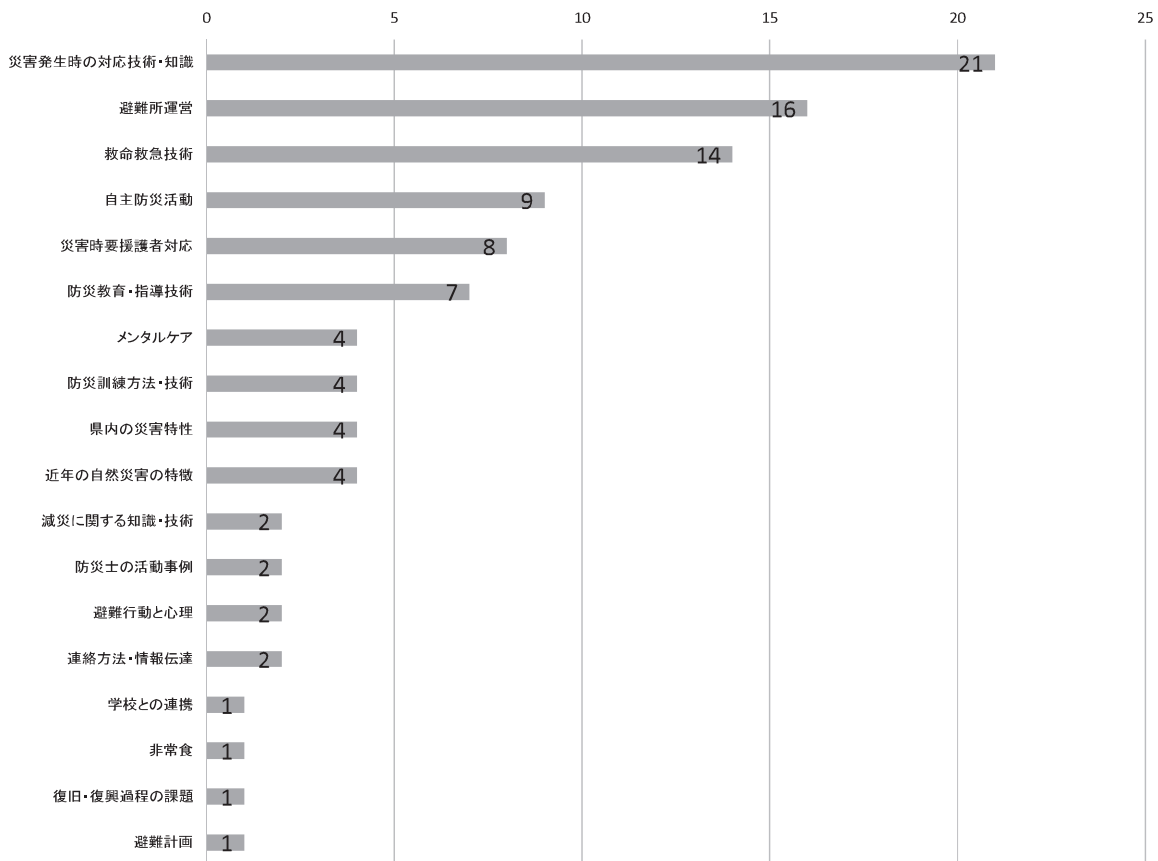


図1 防災士の知識・技術向上に向け取り上げてほしいテーマ・内容

スキルアップの機会創出は防災士のニーズでもある（後述）。それゆえ今後はこれらのテーマに即した研修を、あらゆる年齢層の防災士が参加しやすい時間帯に実施することで、地域防災に関する技術的・経験的不足の不安を解消し、地域からの役割期待への応答意欲を高めることに繋がる。

2.2 防災士が直面する課題

防災士自身が直面する課題について、自由記載内容からキーワードを抽出し類型化を試みた。その結果、「町内会、地域住民との関係」、「役割認識」、「スキルアップのための教育機会」、「高齢化、年齢・性別の偏り」、「仕事や家事との両立」、「防災士間の連携」、「自発性・積極性」、「自主防災組織との関係」、「行政との連携」といった項目が抽出された。以下は、項目別にとりまとめた主な自由回答の一部である。

【町内会、地域住民との関係】

- ・「防災士として町内会等から協力要請を受けた場合、どこまで協力できるか不安」

- ・「連合及び町内会で防災担当は決まっているが、活動がない」
- ・「活動面・地域ごとに防災士への理解に温度差があり、活動にも理解が得られない事が多々ある」
- ・「地域や団体側は防災士を役員などにつけ、積極的に使って欲しい」
- ・「自主防災組織がその気にならない限り、防災士は難しい立場となる」
- ・「防災ということばやその内容で、自分自身のこととして捉えられない方を、いかに巻き込み活動していくか」
- ・「住民の防災意識を向上させる方法」
- ・「地域の防災対策をなんとかしたいと考えても、地域の方々との考え方に温度差を感じる」

【役割認識】

- ・「防災士の位置づけがアドバイザーのため、市との打ち合わせ等においても、一歩引いたところでしか議論ができない。責任もないため、最後の決断もできない。せっかく活動していても、提案なども聞き入れてもらえず残念」
- ・「防災士という知名度が不足」
- ・「職場で防災士の資格を取ったが、全く防災士として活動できる知識や経験がありません。どうしてよいか、いつも困っている」
- ・「防災士として認証された後、どのような活動からすればよいかとまどいがあった」
- ・「資格を取って終わりという人がたくさんいる」
- ・「資格を取っても継続的に活動または研修・訓練をしていないと、ただ資格を持っているだけの状態になり、いざというときには何の役にも立たない」

【スキルアップのための教育機会】

- ・「継続的な育成の機会が少ない」
- ・「各自治体に研修等ができる防災センター等の設置」
- ・「いざというときに本当に防災士として十分に働けるのか」
- ・「知識維持のための機会が少ない」
- ・「防災士育成の連続日程だと、参加できない人が多い。特に土日が仕事の人」

- ・「研修がただのイベントとして終わるのではなく、日常に活かされ、負担なく取り組めるものにしていくこと、そのための啓発活動が必要と考えます」
- ・「浅い知識の為、行動が消極的になってしまう」
- ・「災害に関する新しい情報の共有化」
- ・「日常起こりえないことに対する活動であるため、現実味がない。身近で日常的な活動であれば、意識も高まる」
- ・「知識としてのインプットがあっても、定期的に活用するアウトプットの機会が少ない」
- ・「災害の体験や災害支援の経験がない」
- ・「訓練を受けても時間が経過すると忘れてしまう」
- ・「知識ばかりが増えていますが、実践しないと実施はどうなるのか不安（研修会等ではあまり現実味がない）」

【高齢化、年齢・性別の偏り】

- ・「防災士の高齢化」
- ・「20歳～50歳代の防災士の育成」
- ・「仕事をしながらボランティアするのは難しい。定年や年金受給年齢がどんどん遅くなり、仕事を続ける人が多い」
- ・「育成について、女性や高齢者だけでなく若年層が参加しやすい制度を」
- ・「若い方に期待するが、応募者が少ない」
- ・「若手・女性防災士として積極的に参加する人材の不足」
- ・「高齢者に頼らない防災活動」

【仕事や家事との両立】

- ・「防災士の資格を取得したものの、仕事と家事、孫守りなど時間的余裕がない」
- ・「仕事を100%やれないと防災士に足が向けられない現状」
- ・「居住している地域の防災士の多数が現役会社員で、実際の災害時には地域で活動できない」
- ・「若手の防災士は勤めがあり、有事の際駆け付けてもらえるのかどうか」
- ・「会社勤めの場合なかなか防災活動を実施する時間的、気持ち的な余裕が作り難いため、参加は難しい」

- ・「リーダーとなる、なって欲しい年代の方が仕事の都合で、なかなか防災士の講習などを受けることができなかつたり、防災士としての活動が緩やかなものとなり、結果的に年配の方に頑張ってもらうことになるが、年配の方々は健康面で活動ができなくなることもあり、難しいと思うことがある」
- ・「土日に行事を計画しても出席が少ない（家族サービスの方が優先されている）」
- ・「日常的な仕事、環境、生活において防災士の活動が後回しになる」

【防災士間の連携】

- ・「地域に居住している防災士同士の連携が全くない」
- ・「防災士同士の意思の疎通」
- ・「防災士同士の横のつながりで顔もわかれば災害時協力しやすい」
- ・「地区の中で誰が防災士なのかわからないため、連携した活動ができない」
- ・「町内会に一人の防災士が誕生しても、新米一人ではできることが限られるので、協力してくれる防災士の紹介制度やネットワークづくりが必要」

【自発性・積極性】

- ・「防災士になっても存在感がなく、他の人たちも防災士に何も期待していないと感じており、モチベーションが上がらない」
- ・「自分の意志ではなく、多くが町内の役員等に言われ資格だけでも取得したというのが現状です（中略）結果的に、資格を取得するだけで活動には参加できていません（全体の1/3程度が参加しているのが現状）。取得する前に十分な説明と意志を確認する必要がある」
- ・「資格更新制度」

【行政との連携】

- ・「各自治体に研修等ができる防災センター等の設置」
- ・「防災士の活動を広報していくこと」
- ・「活動資金など行政の協力や補助」

3. 考察

回答から、防災士が直面する課題は多岐に及ぶことがわかった。以下では、これらの課題を受け、考えられる対応について検討する。

防災士が直面する課題としてもっとも多く意見が寄せられたのが町内会、地域住民との関係である。いつ発生するかわからない災害と、「自分は被害に遭わない」「自分の地域は大丈夫だ」という正常化の偏見から、地域住民に対して持続的に防災対策を続けることは多くの困難を伴う。加えて、それぞれの地域の災害リスクの大きさや災害リスク自体の認知の有無などにより、住民個々の意識や意欲に程度差が生じる。町内会役員の災害への意識の違いも、地域内での防災活動の積極性に少なからず影響する。

多様な課題に対応する町内会の場合、防災は数ある重要な地域活動の1項目であり、重要度、優先度の捉え方には差異がある。その一方で、防災士は防災に特化し過ぎるあまり、町内会や地域住民との間に認識のズレを生じさせてしまう恐れがある。災害への対応については、「平時にできないことは非常時にできない」と言われる。すなわち、災害が起こる前にいかに備えるかが、災害発生直後の対応を決定付ける。東日本大震災で「絆」が注目されたが、平時の段階でいかに相互扶助的な関係性が編み込まれているかによって絆の持続性は異なる。

地域社会と防災士との関係性でいえば、防災士の社会的認知度や地域の中での立ち位置も課題である。防災士という資格それ自体を知る住民が多いわけではない。加えて、町内会や自主防災組織の中で防災士の立場は必ずしも明確でない。一方で自治体側からは防災士としての役割が期待される。結果的に、防災士はどのように立ち居振る舞いしてよいかわからず、町内会もどのような役割を防災士に期待すればよいのかつかみ切れない、といったとまどいが双方に見られる。

防災・減災について町内会や地域住民からの期待に応答するためには、経験、技術、知識の不足を補う機会が必要となる。継続した育成機会や研修環境の整備の必要性という防災士の声は、防災士の意欲が表出されたものであると同時に、既存のスキルアップ機会、技術習得機会の内容の質的

転換の要望でもある。先に指摘した通り、人口比での防災士数でみれば、石川県は全国3番目である。同県では防災士8,000人を目標に掲げており、着実に防災士の数は増加しているものの、「いざというときに動ける」防災士の育成に関しては支援する環境整備、研修システムの構築など着手しなければならない課題は多い。

女性防災士の育成も喫緊の課題である。避難所では女性を巡るさまざまな問題が生じている。課題には、1995年の阪神淡路大震災のときに指摘されながら東日本大震災（2011）や熊本地震（2016）の避難所で発生した事案もある。人権の観点からも「男性・成人・健常者」を中心に運営されている避難所運営の現状に、女性の視点を入れることは不可欠である。石川県をはじめ全国各地で女性防災士の養成に力を入れていることから、今後ジェンダー・バランスが改善していくことは期待できるものの、女性防災士が既存の自主防災組織や町内会の中で一定の発言権を持って参画できるかどうかは別であり、資格取得後の先の地域コミュニティの実相を踏まえた戦略が必要である。

防災士の年齢バランスも課題である。もっとも多いのが60歳代で全体の37.2%を占めている。次いで50歳代（29.1%）、40歳代（19.4%）、70歳代（12.8%）である。一見40歳代以上の年齢バランスに問題はないようにも見えるが、40歳代、50歳代、60歳代は仕事と活動の両立という点で研修や地域活動への参加が難しいのが実情である。平日開催の研修等の場合、仕事を優先せざるを得ないことから参加が難しい、あるいは土・日の場合も家庭を優先し活動等に参加できないことから、実際の防災活動に参加する防災士の年齢層は高くなる。

30歳代未満の防災士が全体の約1%に留まっているという事実や、活動実態としての高齢化に、高齢層の防災士自身が不安を抱いているという事実も見逃してはならない。たとえば、平日・日中に災害が発生した場合、40歳代、50歳代は職場にいることから、居住地を離れている。彼らが活動に期待できるのは、主として帰宅後の夜間帯であり、仮に日中に災害が発生した場合、初動対応は結果として地域に居合わせた住民で担わざるを得ない。健康面や体力面で不安を感じている高齢の

防災士も多く、個々の高い責任感の一方で実際の災害現場での対応に限界や不安を抱いている。

年齢の偏りという点で、現在不足している30歳代未満の若年層に向けた資格取得促進の方策が待たれる。大学生など若者にとって負担となるのは費用問題である。安価ではない研修費及び登録費の負担軽減は、資格取得意欲を刺激するインセンティブとなりうる。若者への訴求力としてもっとも大きな課題は、防災士という資格それ自体の認知度の低さであろう。今後、英検や簿記検定などのように、就職や進学時に評価されるものとなっていけば、若年層への訴求力は高くなる可能性はある。加えて、大学などで地域貢献の観点から資格取得を促す講義カリキュラムの編成や、資格取得のための学内助成制度の構築などがあってもよい。

防災士の受け皿としての地域社会側の認識も不可欠である。防災という点で関心を持ち、資格取得を契機に町内会活動や地域防災活動に関わる機会が増えれば地域コミュニティの活性化にもつながるが、その際鍵となるのは町内会や自主防災組織の開放性である。若年層の参画を促すには、活動への入場・退出の自由度や柔軟度が地域側求められる。若年層を補助的な存在とみなさず、一定の役割を任せ主体性を育むことが、地域側には求められるだろう。

防災士の増加に伴い、防災士間の連携も必要である。町内会や自主防災組織との関係性において、防災士自身はその立ち位置に不安を感じている一方で、防災士間のネットワークが十分に構築されておらず、同じ町内会内に居住しながら、防災士同士がつながっていないケースも散見される。防災士同士の繋がりが促進されれば、孤立感が改善されるだけでなく、相互の情報共有、住民の技術や知識習得の機会づくりなどを相乗的、効果的に進めることが可能となり、防災士に対する町内会からの信頼度も向上するであろう。

防災士自身の自発性・積極性についても課題がある。調査対象者の資格取得動機を見ると、「自発的に」を選択したのは18.6%に留まっており、「職場からの要請」（49.0%）、「町内会・自治会からの要請」（14.9%）、「行政からの要請」（4.6%）、「自主防災組織からの要請」（2.6%）と他者から

の要請を理由に挙げている(図2)。

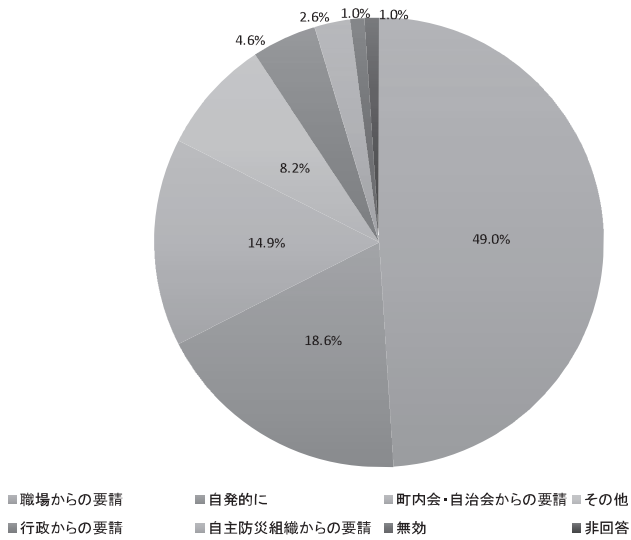


図2 資格取得動機

誤解の無いように述べておくと、職場や町内会からの要請により資格を取得したからといって積極的でないということは決してない。ただ、防災士のすべてが積極的かということそうではないことも今回の調査結果から伺える。自由回答に挙げられた「資格更新制度」のように、防災士の数を重視するのみならず、質をいかに担保するかの方策が待たれる。

いずれにせよ、防災士の数の増加に力を入れてきたこれまでの段階から、防災士のモチベーションを上げ、質を高めていくための制度設計、環境整備、支援メニューの開発等を行政、日本防災士機構、防災士会が連携し構築していくことが求められる。

〈文献〉

日本防災士機構、2017『防災士教本平成29年度版』
 総務省消防庁、2005『防災白書』勝美印刷