

---

研究論文

---

## 東日本大震災前後における都市住民の 防災意識・行動の比較分析

砂金祐年\*

The Impact of the Great East Japan Earthquake  
to Citizens' Behavioral Patterns and their Trust to Public Sectors

### Abstract

This paper examines the impact of the Great East Japan Earthquake to citizen's awareness and efforts of disaster preventions. For this purpose, this paper analyzes the web-based questionnaire surveys to the citizens of the 12 major cities which were conducted in 2011 and 2013. And for analyzing the trend of the cities, I categorized 12 major cities into 3 types as follow: (1) Disaster city (Sendai), (2) Quasi disaster cities (Saitama, Tokyo 23 districts, Kawasaki, and Yokohama), and (3) Other cities (Sapporo, Nagoya, Kyoto, Osaka, Kobe, Hiroshima, and Fukuoka).

The results showed the following five determinants: 1. Trust to public sectors has been up in all cities. 2. Although Citizen's recognition for capacities to deal with disaster of local government increase in the disaster city, it decreases in quasi disaster cities and other cities. 3. Anticipation of community assistance has been increasing in the disaster city and quasi disaster cities. On the one hand, it has been decreasing in other cities. 4. In, all cities, disaster prevention activities demonstrate an upward trend after the Earthquake. 5. Citizens in all cities have presented harsh assessment of reconstruction policies.

### はじめに<sup>1</sup>

本稿では、東日本大震災が都市に住む住民の防災意識及び防災に関する行動に、どのような影響を与えたのかについて考察する。

東日本大震災（以下、基本的に「大震災」と呼ぶ）は日本における多方面の学術分野に影響を与えた。筆者が専門とする行政学や公共政策学の分野でも大きく取り上げられている。関連する学会の動きを見てみると、2011年12月に日本公共政策学会が『公共政策

---

\* 常磐大学コミュニティ振興学部 准教授

1 本稿は、筆者が国際行政学会 (IIAS) 2014年研究大会 (開催地:モロッコ)で行った研究発表 (共同報告者:佐々木一如明治大学特任講師)、及び、砂金 (2014b) を大幅に加筆したものである。

研究』第 11 号においていち早く「大震災と政策研究」と題する小特集を組んだのを皮切りに、2013 年 3 月に日本自治体危機管理学会が『自治体危機管理研究』第 9 号で特集「東日本大震災、自治体、危機管理」を、2013 年 5 月には日本行政学会が『年報行政研究』第 48 号において特集「東日本大震災における行政の役割」を組んだ。無論、研究者、行政実務者、ジャーナリストらによる著作や報告書、論文は枚挙に暇がない。

しかし、大震災によって、行政のプリンシパルである住民の防災意識・行動がどう変化したのかに関して、実証的なデータを用いて分析した研究は筆者の知る限りほとんど存在しない。

そこで本稿では、筆者らが 2011 年と 2013 年の 2 回に分けて実施したインターネット調査データをもとに、大震災直前と大震災 2 年後それぞれの時点における都市住民の防災意識・行動の様態、及びそれらの比較を、「自助」「共助」「公助」の 3 つの分野に分けて分析する。

## 1 調査概要と本稿の構成

### 1-1 分析対象

本稿が大都市部住民の防災意識・行動に焦点を当てる理由は以下のふたつである。第一に、人口過密地帯や新旧の建築物の密集といった大都市の特徴は、災害時には「脆弱性」となり、他の地域に比べ被害が甚大になる<sup>2</sup>。第二に、バブル崩壊後の地価下落や 2000 年代初頭にはじまる超高層マンションの増加などにより、居住人口の「都心回帰」が起きており、三大都市圏ほか全国の政令指定都市においても同様の現象が見られる<sup>3</sup>。都市部への人口流入が増加傾向にある昨今、大都市部の災害に対する脆弱性は高まっていると言わざるを得ない。大都市部に居住する住民の防災意識及び行動を分析することは、今後の防災政策を検討するうえで不可欠であると考えられる。

### 1-2 調査の概要

第 1 回調査の概要は以下のとおりである<sup>4</sup>。調査期間は 2011 年 2 月 17 日から 2 月 28 日、

---

2 関東大震災では死者行方不明者が 10 万人を超えたほか、1995 年の阪神淡路大震災では死者行方不明者 6437 人を記録した。また中央防災会議は首都直下型地震による被害を、全壊家屋約 17 万 5000 棟、死者最大約 1 万 1000 人と予測している（中央防災会議 2013）。

3 『平成 26 年度 国土交通白書』

4 第 1 回調査は、平成 24 年度科学研究費補助金 基盤研究 (B)「都市地域社会の安心安全を支える自治体政策に関する研究」(研究課題番号 22330049、代表者：市川宏雄)の一環として実施した。調査の詳細と単純集計の結果については、市川ほか(2011)を参照。

対象は東京 23 特別区及び人口 100 万人以上の 11 政令指定都市に住む住民である。対象条件として男女、年齢 20 歳以上 69 歳以下とし、10 歳刻みで 5 区分に分けた。これらを都市ごとに 450（各年代 45 × 男女）を割り当てた。対象者は日経リサーチアクセスパネル、回収目標数は 5,400（450 × 12）、実際の回収数は 7,307 である。

第 1 回調査終了から 11 日後の 3 月 11 日に東日本大震災が発生したことから、この調査結果は大震災直前の都市住民の防災意識・行動を示すデータとなった。そのため当初のリサーチ・デザインを修正し、都市間比較に加えて大震災前後の時系列比較を行うために 2 回目の調査を実施することとなった。

第 2 回調査の概要は以下のとおりである<sup>5</sup>。調査期間は 2013 年 2 月 14 日から 2 月 19 日、調査対象、対象条件及び設問内容は第 1 回調査と同一である。対象者は日経リサーチアクセスパネル、回収目標数は 5,400 であり、実際の回収数は 7,474 である<sup>6</sup>。

### 1-3 本稿の構成と分析枠組み

これらの調査の設問は 30 項目に及ぶため、紙面の都合上、本稿でそのすべてを分析することはできない。そこで本稿では、防災を検討するうえで重要とされる 3 要素「自助」「共助」「公助」<sup>7</sup>に関する 10 の設問にしばり、大震災前後の変化を分析する。分析にあたっては、調査対象である 12 都市を便宜的に 3 つの都市区分に分類する（括弧内はサンプル数）。

被災都市：仙台市

（2011 年：N=617、2013 年：N=677）

準被災都市：さいたま市、東京 23 特別区、横浜市、川崎市

（2011 年：N=2,385、2013 年：N=2,304）

その他の都市：札幌市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、福岡市

（2011 年：N=4,305、2013 年：N=4,493）

5 第 2 回調査のうち、東京都区部、人口 140 万人以上の政令指定都市（札幌市、横浜市、名古屋市、大阪市、京都市、神戸市、福岡市）については、前述の科学研究費補助金基盤研究（B）の一環として実施した。また人口 100 万人以上 140 万人未満の政令指定都市（仙台市、さいたま市、川崎市、広島市）については、私立大学戦略的研究基盤形成支援事業「危機管理に対応する行政管理システム確立に関する研究」により実施した。調査の詳細と単純集計の結果については、市川ほか（2013）を参照。

6 ただし、第 1 回・第 2 回の調査ともにネットサンプルであること、70 歳以上の回答者を含めていない点において偏りがあると推測されることから、解釈には十分な注意が必要である。

7 防災の三要素「自助」「共助」「公助」に関する詳細な議論は、例えば新野（2006）4-7 頁、砂金（2008）115-118 頁を参照。

以下の章では、2011年と2013年の調査結果を、全12都市、及び3つの都市区分ごとに比較し、その差を分析する。なお点数化したデータの比較にはt検定を、割合の比較にはカイ二乗検定を行う。

## 2 自助（家族内の付き合いと防災）

本章では自助に関する事項について考察する。主に検討するのは、「大震災によって、個人や家族内での防災意識や行動（自助）は高まったのか否か」である。

自助に関し、本稿と似た問題意識をもった調査としては以下の2つがある。内閣府が2013年に実施した『防災に関する世論調査』によると、「災害について家族や身近な人と話し合ったことがある」と回答した人の割合は、2002年の34.9%から62.8%に増加している。また「自助に重点を置いた対応をすべきである」と回答した人の割合は18.6%から21.7%に増加している<sup>8</sup>。だがこの調査が比較している2002年から2013年にかけては様々な災害が発生しており<sup>9</sup>、必ずしも東日本大震災のみの影響とは言えない。河野と政木（2014）は、NHK放送文化研究所が2013年11月から12月に行った調査の結果をもとに、大震災で被害にあった人々の方が合わなかった人々よりも家庭で災害に対する準備を行っていることを明らかにした<sup>10</sup>。だが大震災前との比較や地域間の比較は行っていない。

### 2-1 家族との付き合い

自助に関する設問に先立ち、自助に強い影響を与えているとされる家族内での付き合いの程度を、項目別に回答してもらった。選択肢は「5：ほぼ毎日」「4：週に数回程度」「3：月に数回程度」「2：年に数回程度」「1：ほとんどない」の5段階である。この回答結果について、3つの都市区分ごとの平均値、及び2011年と2013年の平均値の差を算出し、t検定を行った（表1）。

全12都市の結果を見てみると、すべての項目で平均点が有意に減少している。3つの都市区分別に見てもほぼ同様の傾向が見られ、家族付き合いの程度は、総じて減少していることがわかる。

---

8 内閣府（2013）。

9 2002年から2013年までの間には、大震災以外にも、十勝沖地震（2003年、死者行方不明者2名）、新潟県中越地震（2004年、68名）、能登半島地震（2007年、1名）、新潟県中越沖地震（2007年、15人）、岩手・宮城内陸地震（2008年、23名）などがある。

10 河野・政木（2014）10-11頁。

表1 家族内での付き合いの程度（1～5点）

		2011年	2013年	差
一泊以上の旅行	全12都市	1.74	1.71	-0.03 ***
	被災都市	1.74	1.71	-0.04
	準被災都市	1.76	1.75	-0.01
	その他の都市	1.72	1.68	-0.04 **
日常の雑談	全12都市	4.56	4.53	-0.03 *
	被災都市	4.54	4.55	0.01
	準被災都市	4.55	4.50	-0.05 *
	その他の都市	4.56	4.54	-0.03
悩み事などの相談	全12都市	3.38	3.34	-0.04 *
	被災都市	3.34	3.32	-0.01
	準被災都市	3.41	3.35	-0.06
	その他の都市	3.37	3.33	-0.04
食卓を囲む	全12都市	4.57	4.53	-0.04 **
	被災都市	4.72	4.60	-0.12
	準被災都市	4.53	4.50	-0.04
	その他の都市	4.56	4.54	-0.02 ***

t検定 \*\*\*=p < 0.01 \*\*=p < 0.05 \*=p < 0.1

## 2-2 家庭における災害への備え

家族内での災害への備え（自助）を行っているかを、項目別に「はい」「いいえ」の二択で回答してもらった。そして「はい」と回答した人の3つの都市区分別の割合と、2011年と2013年の割合の差を算出し、カイ二乗検定を行った（表2）。

全12都市の結果を見てみると、すべての項目で「はい」と回答した人が有意に増加している一方、「特に講じていない」と回答した人は有意に減少している。大震災を契機に、何らかの家族内での備えを講じている人が増加したことがわかる。3つの都市区分別に見てみると、2011年の時点ですべての項目において被災都市（仙台市）が最も高く、次いで準被災都市（首都圏）、その他の都市の順になっている。仙台市がある宮城県は大きな地震が比較的多い地域であり<sup>11</sup>、大震災以前から、住民の自助の取り組みが他の都市に比べて多かったことがうかがわれる。2013年の時点でもすべての項目で被災都市が最も高い。2011年と2013年の差は、有意な項目については被災都市が最も大きく増加（「特に講じていない」は減少）している。準被災都市は「避難所の確認」と「防災訓練への参加」の差が最も大きく、特に「防災訓練への参加」は被災都市と同じ割合になっている。一方、

11 1978年の宮城県沖地震では県内で死者28名、負傷者約1万名の被害があり、2008年の岩手宮城内陸地震では、県内で死者行方不明者18名、負傷者365名の被害があった。

表2 家庭内で行っている災害への備えの割合

		2011年	2013年	差
避難場所の確認	全12都市	41.5%	45.4%	4.0 ***
	被災都市	48.9%	52.7%	3.8
	準被災都市	41.8%	49.0%	7.2 ***
	その他の都市	40.2%	42.4%	2.3 **
避難経路の確認	全12都市	16.8%	19.6%	2.9 ***
	被災都市	19.8%	26.0%	6.2 ***
	準被災都市	18.0%	22.1%	4.1 ***
	その他の都市	15.6%	17.4%	1.8 **
防災訓練への参加	全12都市	10.2%	11.5%	1.3 ***
	被災都市	14.6%	14.6%	0.0
	準被災都市	12.2%	14.6%	2.4 **
	その他の都市	8.4%	9.5%	1.0 *
家具の転倒防止	全12都市	28.0%	31.2%	3.2 ***
	被災都市	40.7%	54.5%	13.8 ***
	準被災都市	32.5%	38.0%	5.5 ***
	その他の都市	23.8%	24.3%	0.5
危機対応を家族で検討	全12都市	10.2%	14.8%	4.6 ***
	被災都市	12.6%	24.5%	11.9 ***
	準被災都市	11.0%	17.7%	6.7 ***
	その他の都市	9.4%	11.8%	2.5 ***
水や食糧の備蓄	全12都市	30.2%	43.0%	12.8 ***
	被災都市	38.6%	71.2%	32.6 ***
	準被災都市	37.7%	55.5%	17.8 ***
	その他の都市	24.9%	32.4%	7.5 ***
災害保険への加入	全12都市	25.9%	23.7%	-2.2 ***
	被災都市	31.0%	34.0%	3.0
	準被災都市	26.0%	24.0%	-2.0
	その他の都市	25.1%	21.9%	-3.2 ***
特に講じていない	全12都市	34.4%	29.0%	-5.5 ***
	被災都市	26.6%	11.7%	-14.9 ***
	準被災都市	30.9%	22.4%	-8.5 ***
	その他の都市	37.5%	34.9%	-2.5 **

カイ二乗検定 \*\*\*=p < 0.01 \*\*=p < 0.05 \*=p < 0.1

その他の都市はすべての項目で低く、2011年と2013年の差も小さい。大震災の直接の被災の有無が、家族内で災害への備えを行う人々の増加に繋がったことがうかがわれる。

### 3 共助（地域の「絆」と防災）

本章では共助に関する事項について考察する。検討するのは、「大震災後も、地域コミュニティは衰退し続けているのか、それとも、再生に向かい始めたのか」、「大震災は地域に

における防災への取り組み（共助）に影響を及ぼしたのか」である。

共助が住民同士の取り組みである以上、地域コミュニティの存在がその前提となる。だが一般に、戦後復興から高度経済成長、そしてバブル経済とその崩壊と続く戦後の日本社会の歩みの中で、地域コミュニティは徐々に衰退してきているとされており<sup>12</sup>、実証研究においても裏付けられている。内閣府『国民生活白書』は、1975年以降、近所づきあいの程度が一貫して減少傾向にあることを、複数の世論調査結果を踏まえて論じている<sup>13</sup>。NHK放送文化研究所が1960年から5年ごとに実施している『国民生活時間調査』によれば、生活の中で自由に使える時間は増加しているが、その時間を「社会参加（PTA・地域活動・冠婚葬祭・ボランティアなど）」や「つきあい・交際・おしゃべり」に費やす人の割合、及び費やす時間は減り続けている<sup>14</sup>。

一方で、地域コミュニティが見直されるきっかけとなったのが、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災である。この地震では、家屋などに閉じ込められた人の約8割が近隣住民によって救助された。その後の復興過程においても、住民同士の信頼関係や団結力の有無が、紛争の軽減や期間の短縮に作用したことが明らかになっている<sup>15</sup>。

東日本大震災においても地域コミュニティの力は発揮された。被災各地で住民同士による避難・救助活動が見られ、水がある場所や支援物資に関する情報交換も行われた。避難所運営は日常の交流が密な地域コミュニティの方が円滑に行われた<sup>16</sup>。首都圏においても、交通機関のマヒやその後の計画停電などにおいて共助が機能したとされている<sup>17</sup>。

では大震災以降も、地域コミュニティは衰退を続けているのだろうか。それとも、大震災を機に地域コミュニティの絆は強まったのだろうか。

### 3-1 近隣住民との交流

本調査では近隣住民との付き合いの程度を、「4：頻繁に付き合っている」「3：ある程度付き合っている」「2：あまり付き合いがない」「1：まったく付き合いがない」の4段階で回答してもらった。また祭りや運動会など地元行事への参加の程度についても、「4：積極的に参加している」「3：ときどき参加している」「2：あまり参加していない」「1：まったく参加していない」の4段階で回答してもらった。それぞれの3つの都市区分ごとの

12 もっとも、これは日本に限らず先進国に共通の現象である。例えばパットナム（2006）を参照。

13 内閣府（2007）77-78頁。

14 NHK放送文化研究所（2001）26頁、同（2011）55頁及び巻末資料より。

15 阪神淡路大震災における地域の防災力についての調査、研究は数多く報告されているが、例えば新野（2006）を参照。

16 砂金（2014a）200-204頁。

17 東日本大震災時の、東京での被害と市民の行動については、都政新報編集部（2012）などを参照。

平均値、及び 2011 年と 2013 年の平均の差をまとめた（表 3）。

表 3 近隣住民との付き合いの程度（1～4 点）

		2011 年	2013 年	差
近所づきあいの程度	全 12 都市	2.09	2.03	-0.06 ***
	被災都市	2.05	1.99	-0.05
	準被災都市	2.08	2.03	-0.05 **
	その他の都市	2.10	2.03	-0.07 ***
地元行事への参加	全 12 都市	1.88	1.82	-0.06 ***
	被災都市	1.90	1.80	-0.10
	準被災都市	1.82	1.82	-0.01 **
	その他の都市	1.90	1.82	-0.08 ***

t 検定 \*\*\*=p < 0.01 \*\*=p < 0.05 \*=p<0.1

表 4 地域団体に属している住民の割合

		2011 年	2013 年	差
町内会・自治会	全 12 都市	18.3%	17.4%	-0.9
	被災都市	20.1%	19.1%	-1.0
	準被災都市	15.5%	16.1%	0.6
	その他の都市	19.6%	17.8%	-1.8 **
ボランティア団体・NPO	全 12 都市	7.0%	6.1%	-0.9 **
	被災都市	7.9%	5.5%	-2.5 *
	準被災都市	6.5%	6.4%	-0.1
	その他の都市	7.2%	6.1%	-1.1 **
消防団・水防団等	全 12 都市	0.7%	0.7%	0.0
	被災都市	0.5%	0.4%	0.0 **
	準被災都市	0.5%	1.2%	0.7
	その他の都市	0.9%	0.6%	-0.3 *
生協・消費者団体等	全 12 都市	4.2%	3.4%	-0.8 ***
	被災都市	4.7%	5.2%	0.5
	準被災都市	3.4%	3.0%	-0.5
	その他の都市	4.6%	3.4%	-1.2 ***
PTA 活動	全 12 都市	6.0%	5.4%	-0.5
	被災都市	6.5%	5.6%	-0.9
	準被災都市	5.2%	5.3%	0.1
	その他の都市	6.3%	5.5%	-0.8 *
習い事や趣味サークル	全 12 都市	17.1%	14.6%	-2.5 ***
	被災都市	17.2%	14.0%	-3.1
	準被災都市	17.2%	16.1%	-1.1
	その他の都市	17.0%	14.0%	-3.1 ***
いずれも参加していない	全 12 都市	61.1%	64.6%	3.5 ***
	被災都市	58.8%	62.3%	3.5
	準被災都市	62.7%	64.8%	2.1
	その他の都市	60.5%	64.9%	4.4 ***

カイ二乗検定 \*\*\*=p < 0.01 \*\*=p < 0.05 \*=p<0.1



全 12 都市の結果は、「近所づきあいの程度」、「地元行事への参加」いずれも有意に減少している。3つの都市区分別に見ると、被災都市のみ有意ではないものの、いずれも減少しており、大きな差はみられない。この2年間で、都市部における近隣住民同士の付き合いの程度は総じて減少していると言える。

### 3-2 地域団体への参加

地域における団体やグループで、自分が参加しているものについて、「参加している」「参加していない」の二択で回答してもらい、3つの都市区分ごとの「参加している」人の割合と、2011年と2013年の差を求めた(表4)。

12都市全体を見てみると、「ボランティア団体・NPO」、「生協・消費者団体等」、「習い事や趣味のサークル」に参加している人の割合が有意に減少し、「いずれにも参加していない」人の割合は有意に増加した。3つの都市区分ごとの傾向はややばらつきがあり、有意でないものもあるが、地域団体への参加する人は総じて減少傾向にある。

表3と表4を見る限り、大震災後も地域コミュニティの衰退は続いていることがうかがわれる。

### 3-3 災害時に共助を期待できるか

次に、今後災害が発生した場合、近隣住民同士が協力し、お互いに助け合って行動できると思うかについて、「4：かなり助け合って行動できる」「3：ある程度助け合って行動できる」「2：あまり助け合って行動できるとは思わない」「1：ほとんど助け合って行動することは期待できない」の4段階で尋ね、3つの都市区分ごとの平均値、及び2011年と2013年の算出した(表5)。

表5 災害時に住民同士で協力できると思うか(1～4点)

		2011年	2013年	差
災害時に近隣で協力できる	全12都市	2.33	2.34	0.00
	被災都市	2.36	2.56	0.19 ***
	準被災都市	2.32	2.36	0.05 *
	その他の都市	2.34	2.29	-0.05 ***

t検定 \*\*\*=p<0.01 \*\*=p<0.05 \*=p<0.1

12都市全体の結果では、2011年と2013年に差が見られなかった。3つの都市区分ごとの差を見てみると、被災都市では有意に増加し、準被災都市も有意に微増している。一方、その他の都市では有意に減少している。これは大震災で実際に共助が発揮される

現場に居合わせた経験の有無の反映であると推測される。その他の都市で減少しているのは、大震災の被害を受けておらず、共助が試される機会がなかったからと思われる。この地域では表3にあるようなコミュニティの衰退が、そのまま「共助は期待できない」と考える人の増加に反映されていると思われる。

### 3-4 地域における災害への備え

地域における災害に備えた取り組みについて、居住している地域においてどれくらい当てはまるかを、内容別に「4：あてはまる」「3：ややあてはまる」「2：あまりあてはまらない」「1：まったくあてはまらない」の4段階で尋ね、3つの都市区分ごとの平均値、及び2011年と2013年の平均の差を算出した（表6）。

表6 地域で行っている災害への備え（1～4点）

		2011年	2013年	差
防災について話し合う	全12都市	1.73	1.77	0.04 ***
	被災都市	1.84	1.91	0.07
	準被災都市	1.74	1.80	0.07 ***
	その他の都市	1.72	1.74	0.02 **
防災・避難訓練の実施	全12都市	2.01	2.03	0.02
	被災都市	2.24	2.18	-0.07 ***
	準被災都市	2.13	2.18	0.05
	その他の都市	1.91	1.93	0.02
防災マップの作製・配布	全12都市	2.20	2.26	0.06 ***
	被災都市	2.13	2.15	0.02
	準被災都市	2.15	2.22	0.08 **
	その他の都市	2.23	2.29	0.06 **
耐震補強・不燃化工事	全12都市	1.87	1.90	0.03 *
	被災都市	1.93	1.98	0.05 **
	準被災都市	1.91	1.98	0.07
	その他の都市	1.84	1.85	0.01
災害に備えた物資備蓄	全12都市	1.99	2.12	0.14 ***
	被災都市	2.05	2.37	0.32 ***
	準被災都市	2.18	2.35	0.17 ***
	その他の都市	1.87	1.96	0.09 ***

t検定 \*\*\*=p<0.01 \*\*=p<0.05 \*=p<0.1

12都市全体の結果はすべての項目において増加しており、「防災・避難訓練の実施」を除いて有意である。3つの都市区分ごとに見てみると、被災都市は「防災マップの作製・配布」をのぞくすべての項目で、2011年、2013年とも最も高い値を示している。これは前述した元々の防災意識の高さをうかがわせる結果だが、2011年と2013年の差は

「災害に備えた物資備蓄」以外は他の都市区分に比べて小さい。おそらく仙台市においては、共助の実践に関心のある住民は、大震災以前からすでに取り組みを行っており、大震災が潜在的な関心層の掘り起こしにあまり繋がらなかったことを示していると思われる。一方、「災害に備えた物資備蓄」は顕著に増加しており、大震災での被災経験から、物資備蓄の重要性が広く認識されたことを示している。準被災都市とその他の都市はすべての項目で増加しており、差はすべての項目において準被災都市の方が大きい。東日本大震災は国内の広い地域において災害への備えの重要性を認識させ、共助の実践に繋がったものの、直接被災した都市の方が影響を強く受けたことが示唆される。なおすべての項目の中で被災都市のみ「防災・避難訓練の実施」が有意に減少しているが、このことについては現段階では解釈が困難であり、さらなる分析が必要である。

#### 4 公助（行政への信頼と災害対応能力に対する評価）

本章では公助に関する事項について考察する。検討するのは、「大震災によって、国、都道府県、市区の各レベルの行政に対する信頼は高まったのか、それとも低くなったのか<sup>18</sup>」「行政の災害対応能力に対する評価はどう変化したのか」である

分析に入る前に、災害が行政に対する信頼に影響する（可能性がある）構造を、池田（2010）の議論をもとに整理する。行政は市民が個人的・社会的な問題解決の対処をゆだねる「事態対処の代理人」であり、代理人としての役割が期待通りに（あるいはそれ以上に）果たされる時、市民は行政を信頼する。災害被災などのリスク事態は、行政にとって日常業務外の事象だが、代理人としての信頼が強く試される事態でもある<sup>19</sup>。

だが災害の前後で行政への信頼がどう変化したかを実証的に明らかにした調査や研究は少ない。中邨（2012）は、前述の池田らとの共同研究において実施した調査結果を踏まえ、大震災直前には18.5%だった国の行政への信頼度が、震災後1週間ごとに1ポイントずつ低下していき、4月22日の時点で12.5%になったことを示し、「政府の震災復旧に対する対応の不備と、それ以上に原発事故に関する不手際が、国民の政府への不信を増幅させたと推察される<sup>20</sup>」としている。この調査結果が大震災直後の国の行政への信頼とすれば、本稿で検討するのは、大震災発生2年後の調査結果であり、（復興を除く）

18 「行政に対する信頼」そのものについて本稿では詳細に立ち入らないが、日本政治学会編『年報政治学』2010年-Iでは、「政治行政への信頼と不信」の特集が組まれており、参考になる。

19 池田（2010）14-15頁。

20 中邨（2012）11-12頁。

震災対応が一段落した後の評価と位置づけることができる。

#### 4-1 行政に対する一般的信頼

行政をどれくらい信頼できるかについて、国、居住する都道府県、居住する市（東京都は23特別区）ごとに「4：かなり信頼できる」「3：ある程度信頼できる」「2：あまり信頼できない」「1：まったく信頼できない」の4段階で回答してもらい、3つの都市区分ごとの平均値、及び2011年と2013年の平均の差を求めた（表7）。

表7 行政を信頼しているか（1～4点）

		2011年	2013年	差
国への信頼	全12都市	2.03	2.25	0.21 ***
	被災都市	2.02	2.25	0.22 ***
	準被災都市	2.05	2.25	0.20 ***
	その他の都市	2.03	2.24	0.22 ***
都道府県への信頼	全12都市	2.36	2.43	0.06 ***
	被災都市	2.46	2.56	0.11 ***
	準被災都市	2.38	2.42	0.04 **
	その他の都市	2.34	2.41	0.06 ***
市区への信頼	全12都市	2.41	2.47	0.06 ***
	被災都市	2.47	2.54	0.06 *
	準被災都市	2.44	2.48	0.04 **
	その他の都市	2.39	2.46	0.07 ***

t検定 \*\*\*=p < 0.01 \*\*=p < 0.05 \*=p < 0.1

表7を見ると、国、都道府県、市区のすべてのレベル、及び3つの都市区分すべてにおいて、信頼の度合いは有意に増加している。

行政のレベルごとに見てみると、2011年と2013年どちらにおいても、国よりも都道府県、都道府県よりも市区に対する信頼が高い。これは、行政の信頼に関する他の実証研究とも一致する結果である<sup>21</sup>。また、2011年と2013年の差を見てみると、国に対する信頼の増加が都道府県や市区よりも大きい。前述した中邨（2012）による大震災直後の調査結果とは異なり、国の行政に対する信頼が増加している。

ただし、この設問はあくまで行政に対する一般的信頼について尋ねたものであり、防災行政に特化したものではないため、大震災以外の要因の影響を排除できない。よって次節以降は、国、都道府県、市区それぞれの災害対応能力に対する評価について検討する。

#### 4-2 国の災害対応能力に対する評価

地震や台風などの自然災害時の対応に、国の行政はどのように対応できると思うかに

21 例えば中邨（2012）12-13頁を参照。

ついて、項目別に「4：そう思う」「3：ややそう思う」「2：あまりそう思わない」「1：まったくそう思わない」の4段階で尋ね、3つの都市区分ごとの平均値、及び2011年と2013年の平均値の差を算出した（表8）。

表8 国の災害対応能力に対する評価（1～4点）

		2011年	2013年	差
災害を未然に防ぐことができる	全12都市	1.78	1.79	0.01
	被災都市	1.74	1.77	0.03
	準被災都市	1.78	1.77	-0.01
	その他の都市	1.79	1.81	0.02
被害を最小限に抑えることができる	全12都市	2.23	2.26	0.03 ***
	被災都市	2.22	2.29	0.07
	準被災都市	2.23	2.26	0.03
	その他の都市	2.23	2.26	0.03 *
災害に備えた組織体制を構築している	全12都市	2.18	2.18	0.00
	被災都市	2.20	2.22	0.02
	準被災都市	2.19	2.18	-0.01
	その他の都市	2.17	2.17	0.00
災害に対する十分な備えを行っている	全12都市	2.05	2.05	0.01
	被災都市	2.03	2.08	0.05
	準被災都市	2.06	2.04	-0.02
	その他の都市	2.04	2.05	0.01
災害に対する適切な対応能力がある	全12都市	2.10	2.09	-0.01
	被災都市	2.11	2.11	0.00
	準被災都市	2.11	2.08	-0.03
	その他の都市	2.09	2.10	0.01
災害時も日常業務に支障をきたさない	全12都市	1.88	1.89	0.01
	被災都市	1.90	2.13	0.22
	準被災都市	1.87	1.85	-0.02
	その他の都市	1.89	1.91	0.02 *
災害から迅速に復興できる	全12都市	2.15	2.04	-0.11 ***
	被災都市	2.13	1.98	-0.14 ***
	準被災都市	2.14	2.01	-0.13 **
	その他の都市	2.15	2.06	-0.09 ***

t検定 \*\*\*=p<0.01 \*\*=p<0.05 \*=p<0.1

12都市全体の結果を見ると、「災害を未然に防ぐことができる」「被害を最小限に抑えることができる」「災害に対する十分な備えを行っている」「災害時も日常業務に支障をきたさない」がわずかに増加しているが、有意なのは「被害を最小限に抑えることができる」のみである。「災害に備えた組織体制を構築している」「災害に対する適切な対応能力がある」はわずかに減少しているが、いずれも有意ではない。「災害から迅速に復興できる」は有意に減少している。

3つの都市区分別に見ると、被災都市は「災害から迅速に復興できる」以外の項目が増加しているが有意ではない。その他の都市においては「被害を最小限に抑えることができる」「災害時も日常業務に支障をきたさない」がわずかながら有意に増加している。準被災都市は「災害から迅速に復興できる」以外に有意な変化はみられない。

この結果を見る限り、震災後の国の災害対応能力に対する評価の変化として確認できるのは、「被害を最小限に抑えることができる」が微増した一方、「災害から迅速に復興できる」が減少したことに限られる。

#### 4-3 都道府県の災害対応能力に対する評価

次に、自然災害時の対応に、居住する都道府県の行政はどのように対応できると思うかについて前節と同様の分析を行った（表9）。

表9 居住する都道府県の災害対応能力に対する評価（1～4点）

		2011年	2013年	差
災害を未然に防ぐことができる	全12都市	1.84	1.84	0.00
	被災都市	1.83	1.86	0.03
	準被災都市	1.85	1.83	-0.02
	その他の都市	1.84	1.85	0.00
被害を最小限に抑えることができる	全12都市	2.21	2.21	0.00
	被災都市	2.28	2.37	0.09 **
	準被災都市	2.19	2.19	0.00
	その他の都市	2.20	2.19	-0.02
災害に備えた組織体制を構築している	全12都市	2.21	2.17	-0.04 **
	被災都市	2.31	2.34	0.03
	準被災都市	2.19	2.14	-0.05 **
	その他の都市	2.20	2.15	-0.05 ***
災害に対する十分な備えを行っている	全12都市	2.10	2.07	-0.02 **
	被災都市	2.15	2.23	0.07 **
	準被災都市	2.10	2.07	-0.03
	その他の都市	2.08	2.05	-0.03 **
災害に対する適切な対応能力がある	全12都市	2.13	2.09	-0.04 **
	被災都市	2.25	2.25	0.00
	準被災都市	2.12	2.07	-0.06 ***
	その他の都市	2.12	2.08	-0.05 ***
災害時も日常業務に支障をきたさない	全12都市	1.94	1.93	-0.01 **
	被災都市	1.99	2.00	0.01
	準被災都市	1.94	1.91	-0.03
	その他の都市	1.93	1.93	0.00
災害から迅速に復興できる	全12都市	2.12	2.05	-0.07 *
	被災都市	2.16	2.11	-0.05
	準被災都市	2.11	2.02	-0.09 ***
	その他の都市	2.12	2.06	-0.06 ***

t検定 \*\*\*=p < 0.01 \*\*=p < 0.05 \*=p < 0.1

12 都市全体の結果を見ると、有意に増加している項目はない。一方で「災害に備えた組織体制を構築している」「災害に対する十分な備えを行っている」「災害に対する適切な対応能力がある」「災害時も日常業務に支障をきたさない」「災害から迅速に復興できる」は有意に減少しており、都道府県の災害対応能力に関しては厳しい評価がなされている。

だが3つの都市区分別に見ると、被災都市においては「迅速に復興できる」以外は増加しており、「被害を最小限に抑えることができる」「災害に対する十分な備えを行っている」は有意である。「災害を未然に防ぐことができる」「災害に備えた組織体制を構築している」「災害時も日常業務に支障をきたさない」は有意な増加ではないものの、準被災都市、その他の都市と比べて点数が高い。また「災害から迅速に復興できる」は減少しているが有意ではない。以上のことから、大震災の影響が最も大きかった被災都市（仙台市）の住民からは、都道府県（宮城県）の災害対応能力は一定の評価を得ていると言える。

一方で、準被災都市とその他の都市においては有意に減少している項目が多く、都道府県の災害対応能力に対して厳しい評価がなされている。

#### 4-4 市区の災害対応能力に対する評価

最後に、自然災害時の対応に、居住する市区の行政はどのように対応できると思うかについて、前々節、前節と同じ分析を行った（表10）。

全12都市全体の結果を見ると、有意に増加している項目は無い一方、「災害に備えた組織体制を構築している」「災害に対する適切な対応能力がある」「災害から迅速に復興できる」は有意に減少している。

3つの都市区分別に見ると、被災都市においては「災害から迅速に復興できる」以外の項目は増加しており、特に「被害を最小限に抑えることができる」「災害に対する十分な備えを行っている」については有意に増加している。有意ではない「災害を未然に防ぐことができる」「災害に備えた組織体制を構築している」「災害に対する適切な対応能力がある」についても、他の都市区分に比べ得点が高い。このことから、仙台市（被災都市）の災害対応能力は、復興以外は評価を得ていると言える。

準被災都市とその他の都市は、ほとんどの項目について減少しており、増加している項目も有意ではない。以上のことから、都道府県の結果と同様、大震災を直接経験した都市において、市区の災害対応能力に対する評価が高く、そうでない都市では低いという結果となった。

表 10 居住する市区の災害対応能力に対する評価（1～4点）

		2011年	2013年	差
災害を未然に防ぐことができる	全12都市	1.83	1.84	0.01
	被災都市	1.82	1.85	0.03
	準被災都市	1.83	1.83	-0.01
	その他の都市	1.84	1.85	0.01
被害を最小限に抑えることができる	全12都市	2.18	2.18	0.00
	被災都市	2.22	2.31	0.08 **
	準被災都市	2.16	2.16	0.00
	その他の都市	2.18	2.17	-0.01
災害に備えた組織体制を構築している	全12都市	2.17	2.15	-0.02 *
	被災都市	2.25	2.28	0.03
	準被災都市	2.15	2.13	-0.02
	その他の都市	2.17	2.14	-0.03 *
災害に対する十分な備えを行っている	全12都市	2.08	2.08	0.00
	被災都市	2.14	2.23	0.09 **
	準被災都市	2.08	2.07	-0.01 ***
	その他の都市	2.07	2.06	-0.01
災害に対する適切な対応能力がある	全12都市	2.09	2.07	-0.02 **
	被災都市	2.16	2.18	0.03
	準被災都市	2.09	2.03	-0.05
	その他の都市	2.09	2.07	-0.02
災害時も日常業務に支障をきたさない	全12都市	1.93	1.92	0.00
	被災都市	1.97	1.99	0.02
	準被災都市	1.92	1.88	-0.04 **
	その他の都市	1.92	1.93	0.01
災害から迅速に復興できる	全12都市	2.09	2.04	-0.05 ***
	被災都市	2.13	2.07	-0.06 *
	準被災都市	2.08	1.99	-0.09 ***
	その他の都市	2.09	2.06	-0.03 **

t検定 \*\*\*=p < 0.01 \*\*=p < 0.05 \*=p < 0.1

## おわりに

本稿では、東日本大震災が、都市住民の防災意識や防災行動にどのような影響を与えたのかについて考察するため、2011年と2013年に実施したインターネット調査結果を、「自助」「共助」「公助」の3つの分野ごとに分析した。分析にあたっては、「被災都市（仙台市）」「準被災都市（さいたま市、東京23特別区、川崎市、横浜市）」「その他の都市（札幌市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、福岡市）」の3つの都市区分に分けて比較した。

本稿の調査によって明らかになった主な知見は、以下の5つである。

第一に、行政に対する一般的信頼は、国、都道府県、市区すべての行政レベルに対し、すべての都市区分において上昇した。この理由は、「事態対処の代理人」としての行政の活動が可視化したためだと思われる。前述のように、行政は住民が個人的・社会的な問題



解決の対処をゆだねる「事態対処の代理人」である。だが住民にとっては、そのことを日常的に意識することは少ない。また都道府県、国とレベルが上がるごとに接触の頻度が減り、わかりにくい存在となる。市区よりも都道府県、都道府県よりも国に対する信頼が低いのはこのことを示していると思われる。大震災は、まさに行政が「事態対処の代理人」であることを住民が（再）認識する契機となった。大震災直後は、被害の大きさや行政対応の混乱から、行政への信頼は低下した（中邨、2012、11-12頁）。だが、様々な行政主体による救助活動や被災者支援が目に見えるかたちで続けられたことや、インフラの復旧が比較的早急に行われたこと、また「地震と津波に関しては、それなりに防災・減災対策が効果をあげた<sup>22</sup>」ことなどが評価され、大震災から2年が経過した2013年の段階においては、行政への信頼が高まったのだと推測される。

第二に、都道府県と市区の災害対応能力に対する評価は、被災都市において上昇し、準被災都市とその他の都市において低下した。これは宮城県と仙台市の「実際の」災害対応能力に対する評価は上がり、宮城県以外の都道府県や仙台市以外の市区の「予想される」災害対応能力に対する評価は下がった、ということを意味している。大震災で甚大な被害（宮城県内の死者・行方不明者は1万1,780名、うち仙台市内は946名<sup>23</sup>）が出たにもかかわらず、宮城県や仙台市の災害対応能力に対する評価が上がったことは注目に値する。大震災における両自治体の防災・災害対応は、「事態対処の代理人」として住民から信頼されるに足るものであったといえる。一方、被災都市（仙台市）以外の都市区分においては、都道府県や市区の災害対応能力に対する評価が下がった。そもそも防災政策は、たとえ大規模な予算を講じ、様々な対策を整備したとしても、想定される災害が起こる可能性の方が少なく、政策の正しさを実証する機会には恵まれにくいという特性を持っている<sup>24</sup>。それに加え今回の分析結果は、他の地域において大規模な災害が発生した場合は、「私たちの住む県や市は対応できるのだろうか」という不安が、「予想される」災害対応能力に対する評価を下げる可能性があることを示唆しているように思われる。

行政の災害対応能力は、実際に災害が発生しないと評価されにくいという、対応を誤れば信頼を大きく損ないかねないという難しさを内包している。だが、適切な対応が行われれば、災害は行政への信頼が高まる契機にもなることが、今回の分析によって示された。今

---

22 今井（2011）25頁。

23 総務省消防庁「平成27年9月9日平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第152報）」より。

24 風間（1998）2頁。

後はこれらを踏まえた上で、災害と行政の信頼についてさらに検討していく必要があるだろう。

第三に、地域コミュニティの衰退傾向はすべての都市区分で確認されたが、「将来災害が起きた時に、住民同士の共助が期待できる」と考える人は、被災都市で増加し、準被災都市でも微増した。これは大震災において共助が発揮された現場に居合わせ、その有効性を経験したことの反映であると思われる。一方、大震災を経験していないその他の都市においては、地域コミュニティの衰退傾向と軌を一にして、共助への期待も減少している。ここで重要なのが、「地域コミュニティの衰退」と「将来の災害時における共助の期待」が、決して連結した問題ではないという点である。これは地域コミュニティと共助を暗黙の裡に混同してきたこれまでの見方に、再検討を迫るものである。大震災の被災地において共助が機能した、とする事例報告は多い<sup>25</sup>。しかし「だから地域コミュニティを再生しよう」と住民に呼びかけても、成果を上げることは難しい。ただ規範論的にコミュニティの再生を訴えるだけでなく、「地域コミュニティの再生すること」と「災害時の共助を広める」を切り離すアプローチも検討すべきではないだろうか。地域コミュニティの衰退傾向を踏まえたうえで、災害時の共助の有効性を住民に対し啓蒙していくこと、そして、従来型の地域コミュニティに依存しないかたちでの共助のあり方を検討することも、今後の防災政策において必要なのではないかと考える。

第四に、災害への備えについては、すべての都市区分において、家族内での自助、地域での共助ともに増加しており、増加の程度は、被災都市、準被災都市、その他の都市の順に高い。大震災を契機に、災害への備えを行う住民や地域は全国的に増加したが、やはり実際の被災経験の有無も防災活動の実践に影響していることがうかがわれる。とはいえ、家族づきあい、近所づきあい、地域団体への参加の程度は総体としては減少している点に注意が必要である。高齢者単独世帯や夫婦のみ世帯は増加傾向にあることから<sup>26</sup>、災害の備えと災害時要支援者の関係について、改めて検討する必要がある。

第五に、大震災からの復興に対する評価は、国、都道府県、市区すべての行政レベルに対し、すべての都市区分において低下した。これは2013年の段階において、被災した自治体の復興計画の策定等が十分に進んでいなかったことに加え、福島第一原発事故の対応が進んでいなかったことが影響していると推測される。だが本稿の分析枠組み上、復興の

---

25 例えば砂金(2014a)を参照。

26 内閣府(2015)13頁。

内容と評価との関係については限定的な考察しかできないため、復興の内容と評価に特化した実証研究のさらなる展開が待たれる。

本稿で分析したのは、2回にわたって実施された調査結果の一部に過ぎない。また調査結果に関する因果関係については、限られた推論を行ったに過ぎない。これらについては今後の課題としたい。

## 引用文献

Putnam R, D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster. (柴内康文訳 (2006) 『孤独なボウリング 米国コミュニティの崩壊と再生』 柏書房)。

NHK 放送文化研究所 (2001) 『データブック国民生活時間調査 2000』 日本放送出版協会。

NHK 放送文化研究所 (2011) 『2010 年国民生活時間調査報告書』 NHK 放送文化研究所。

池田謙一 (2010) 「行政に対する制度信頼の構造」 日本政治学会編『年報政治学』 2010 - I。

砂金祐年 (2014a) 「ソーシャル・キャピタルと共助—東日本大震災被災地を例として」

中邨章・市川宏雄編著『危機管理学 社会運営とガバナンスのこれから』 第一法規。

砂金祐年 (2014b) 「地域コミュニティの防災—東日本大震災後の変化と CCP (コミュニティ継続計画) の可能性」 『都市と新たなコミュニティ』 全国市長会。

市川宏雄・西村弥・砂金祐年・佐々木一如・飯塚智規 (2011) 「都市住民の防災・危機管理に関する意識傾向～ウェブアンケート調査の結果を通じて～」 『自治体危機管理研究』 第 7 号、日本自治体危機管理学会。

市川宏雄・西村弥・砂金祐年・佐々木一如・飯塚智規 (2013) 「東日本大震災後の都市住民の防災・危機管理に関する意識傾向～第 2 回ウェブアンケート調査の結果を通じて～」 日本『自治体危機管理研究』 第 11 号、自治体危機管理学会。

今井照 (2011) 「東日本大震災と自治体政策—原発災害への対応を中心に—」 『公共政策研究』 第 11 号、日本公共政策学会。

風間規男 (1998) 「日本の防災政策」 『公共政策学会年報 1998』 (HTML 版)。

(<http://www.ppsa.jp/pdf/journal/1998toc.html>)

河野啓・政木みき (2014) 「震災 3 年『防災とエネルギー』 調査～国民と被災者の意識を探る～」 『放送研究と調査』 2014 年 4 月号、NHK 出版。

国土交通省 (2015) 『平成 26 年度国土交通白書』

(<http://www.wp.mlit.go.jp/hakusyo/index.html>)

中央防災会議（2013）『首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）』

([http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku\\_wg/pdf/syuto\\_wg\\_report.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/pdf/syuto_wg_report.pdf))

都政新報編集部（2012）『東京の3・11 東日本大震災からの教訓』 都政新報社。

内閣府（2007）『国民生活白書』。

内閣府（2013）『防災に関する世論調査』。

(<http://survey.gov-online.go.jp/h25/h25-bousai/index.html>)。

内閣府（2015）『平成27年版高齢社会白書』。

([http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2015/zenbun/27pdf\\_index.html](http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2015/zenbun/27pdf_index.html))

中邨章（2012）「信頼と危機管理－政治・政府と国民のインターフェース－」 中邨章・牛山久仁彦編著『政治・行政への信頼と危機管理』 芦書房。

新野幸次郎（2006）「阪神・淡路大震災から学ぶ地域主体の防災・減災力とその課題」『都市政策』2006年7月号、神戸都市問題研究所。

日本公共政策学会編（2011）『公共政策研究』第11号、日本公共政策学会。

日本行政学会編（2013）『年報行政研究』第48号、日本行政学会。

日本自治体危機管理学会編（2012）『自治体危機管理研究』第9号、日本自治体危機管理学会。

日本政治学会編（2010）『年報政治学』2010年-I、木鐸社。