

住民による地域防災拠点設置に関する意識調査

——大地震発生時の住民の共助体制構築に関する研究——

A Survey of Residents' Attitudes towards the Possible Installation of
a Local Disaster Preparedness Center
—The Establishment of a Mutual Assistance Framework in the Local Community
for Earthquake Disaster Mitigation—

住居学科 平田 京子
Dept. of Housing and Architecture Kyoko Hirata

石川 孝重
Takashige Ishikawa

抄 録 大地震発生時には地域住民が助け合う共助行動が不可欠になるが、住民の準備体制は十分とは言えず、東日本大震災を契機にして住民の意識がどのように変化したかをさぐる必要がある。首都圏の住民は自助・共助についてどのような意識をもち、どう備えているかを意識調査することで、今後の発生が懸念される首都直下地震に向けてどのような共助体制が構築できるかを考察する。特に住民が共助を行う場としての地震対策本部の機能を想定し、それらに対する要望や意識を把握した。共助を推進するには、住民の認識不足を補い、その重要性を啓発し、共助に対する実践練習を行う必要がある。

キーワード：地震防災、自助、共助、防災拠点、東日本大震災

Abstract Although mutual assistance of local residents is essential after a large earthquake, the preparedness of local communities remains insufficient. Due to the Great East Japan Earthquake, local residents around the Tokyo metropolitan area need to rethink measures of self-help at home and mutual assistance in the local community. This paper describes the attitude changes of residents before and after the 3/11 earthquake, and considers what mutual assistance framework is possible in the event of a large earthquake occurring in the Tokyo area based on questionnaire surveys of residents. The paper focuses on the possibility of a preparedness center in which local community members practice mutual assistance after a quake. Their current needs and approval are investigated in this survey. To ensure progress of mutual assistance, encouragement is necessary to increase residents' knowledge after a large earthquake and pre-training is essential for mutual assistance.

Keywords : disaster mitigation, self-help, mutual assistance, local disaster preparedness center, Great East Japan Earthquake

1. はじめに

首都直下地震の切迫性が懸念されるなか、住民の防災訓練や小学校等を利用した避難所開設訓練が盛んになってきたが、住民間の共助については、どのような体制構築を行うか等詳細が明確でなく、多くの自治会・町会ではまだまだ模索段階である。

地震防災には建物の耐震性向上とさまざまな備蓄が基本となるが、そうしたハードとしての減災対策だけで十分なわけではなく、これに加えて住民同士の共助体制の構築・事前訓練、行政や支援関係者との連携関係を構築することがなければ、実際には住民を守ることはできない。また災害後の共助体制が構築されることは、社会の災害からの回復力を高め

ることにつながるため、困難ではあるが何らかの対策が災害前に行われることが急がれる。

そこで本研究では、これまで住民間の共助を可能にするための基礎的条件となる事柄について、住民はどのようなことを考えているのか、共助体制の構築は可能なのか、意識の現状をさぐってきた¹⁾。特に共助体制の構築に関しては、行政に依存しすぎず、住民・被災者自身が自主的に構築することが必要であるとして、住民の主体的な意識の状況を把握した。

具体的な共助体制としてはさまざまな内容・形態が考えられるが、地域の避難所が住民のよりどころとして機能することを考慮して、避難所の運営組織とは別に、そこに住民自身が結成する地震対策本部の設立をすることを構想し、住民自身が助け合う体制を構築できるかを本報では考察する。住民に対する意識調査からこれらの点を明らかにして、体制構築の基礎的な知見を得ることを目的とする。

本報で対象となる共助とは、社会学や行政などにより定義がなされているが、分野や目的によって多少範囲が異なっている。本論文では共助として「隣近所の人々や地域コミュニティが助け合って災害への対応に取り組むこと」を言う。自助は「自分の身を守るため自分自身や各家庭において災害への対応に取り組むこと」、公助を「国や都道府県、市町村等の行政機関・公的機関、ライフライン各社による災害への対応」と考える。集合住宅の場合、近隣が助け合うことが住棟としての自助に当たると考えることもできるが、本論文ではこれを共助として扱う。

2. 研究方法

東日本大震災の発生直後である2011年4月に実施した東京都在住者に対するアンケート調査に基づき考察を行う。調査は広範囲に意見を聴取するため、ウェブアンケート方式で行った。調査は2段階で実施し、まず意識の現状をさぐるための多人数を対象とした調査Aを行った。またこの調査A回答者を対象として、さらに地域防災拠点設置に関する詳細な質問を行う調査Bを実施した。したがって調査Aの回答者の一部が調査Bに回答している。調査概要を表1に示す。

表1 調査概要

	調査 A	調査 B
調査時期	2011 年 4 月 1 ～ 3 日	2011 年 4 月 8 日
回収数	842	335
男：女	417：425 (50%：50%)	167：168 (50%：50%)
居住地域	東京都	東京都
年齢	20 代以上	20 代以上
調査内容	・ 備蓄や防災に関する意識 ・ 地震発生時の状況 ・ 住民による対策本部設置 ・ 避難所への避難率	・ 備蓄や防災に関する意識 の震災前後の変化 ・ 地震発生時の状況 ・ 希望する構造安全性 ・ 住民対策本部設置とその内容

3. 共助と大地震の切迫性に関する意識

842 名が回答した調査 A より、自助と共助に関する意識についてまとめる。

3.1 地域の防災訓練と共助についての認識

地域の防災訓練の実施日を知っているかについては(図1)、79%が知らないと回答し、東日本大震災発生前の防災意識の低さを表している。また災害発生時に地域の人に何かすることなど共助への関心については、関心のある人は38%いるが、関心の度合いは分かれている(図2)。災害時の住民の助け合い方を震災前に考えたことがあるかどうかについても図3のように、認識が低い結果になっている。しかしながら関東を震源とする大地震発生に対する見通しでは、10年以内に発生するという危機感をもつ回答者が多くなっている(図4)。

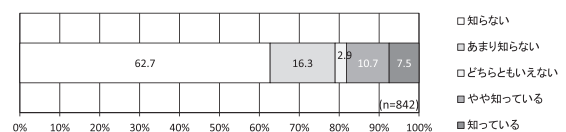


図1 地域の防災訓練実施日の認知

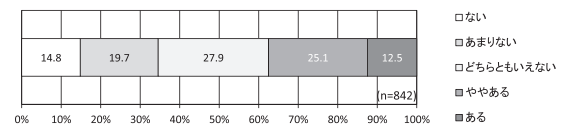


図2 地震発生時に地域の人に何かすることへの関心

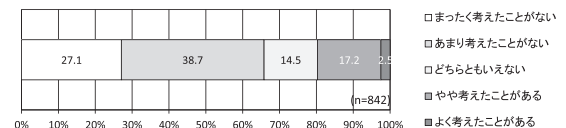


図3 震災前に住民の助け合い方を考えた経験

住民による地域防災拠点設置に関する意識調査

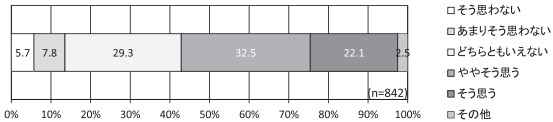


図4 10年以内に大地震が起こるかどうか

近所と助け合うための基礎となる近隣の人に対する信頼についてはあまり醸成されておらず、現状では信頼できる人が多いという回答者は32%と少数である（図5）。しかしその一方で、互いに信頼できる関係を求める人は48%と多くなっている（図6）。

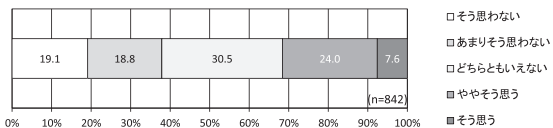


図5 近隣の住民に信頼できる人はい多いか

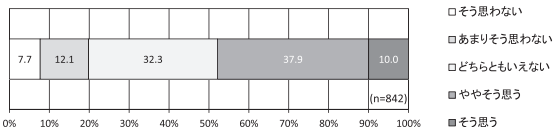


図6 近隣の人々に対して互いに信頼できる関係を求めるか

以上より、現状では大地震発生に対する危機感があり、助け合いを求める回答が多いにもかかわらず、自助以外の共助に対する認識は低く、防災訓練への参加意識が低いという状況であったことが確認できる。

3.2 大地震発生後の地域住民との助け合い

一方で東日本大震災をふまえて、大地震後の生活再建時に地域の人に話を聞いてもらいたいという人は多く（図7）、相談したいという回答も多くなった（図8）。通常時の住民は近隣の人への信頼が十分感じられないとしながらも、共助を求める傾向が確認できる。

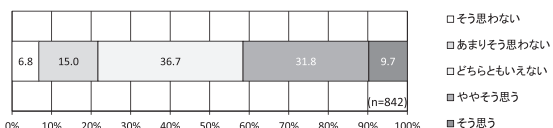


図7 生活再建時に地域の人に話を聞いてもらいたい

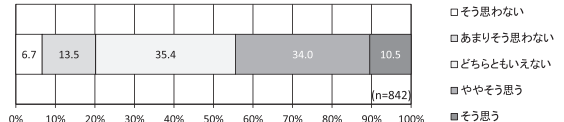


図8 生活再建時に地域の人に相談したい

また助け合いたいかどうかを質問した結果では、知らない人でも助けようと多くの人が考え（図9）、助け合えると考えている（図10）。近所で支え合えないと不安だと考える率も高くなった（図11）。

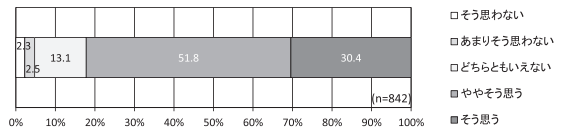


図9 地震時には知らない人でも助けようと思う

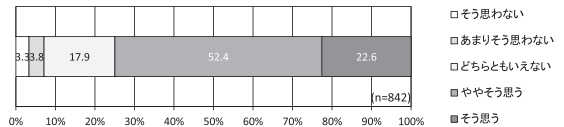


図10 地震時には近所で助け合えると思う

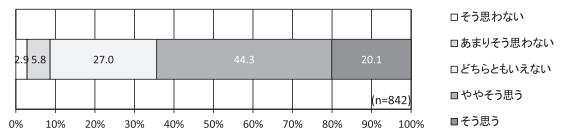


図11 近所で支え合えないと不安に思う

3.3 避難所への避難意識と拠点の必要性

共助が進展するための要望はあり、基本的な意識の存在は確認できるが、共助の場づくりや推進のための話し合い、訓練といった行動を起こすことについてどのような要望を有しているのか、把握する必要がある。

家や家族の被害が生じない条件において避難所へ避難するかどうかをたずねた結果では、避難所への避難率（宿泊および非宿泊）は43%と高かった（図12）。たとえば文京区の避難所では、避難所収容数は区人口の約12%であるが²⁾、今回の結果からは、収容力を上回る人数が避難所へ行くことが予想される。発災時には消火活動や救助活動、安否確認などで住民が地域内で助け合うことが必要であるが、このままでは多くの住民が避難所へ避難してしまい、避難所があふれるという状況が予測される。

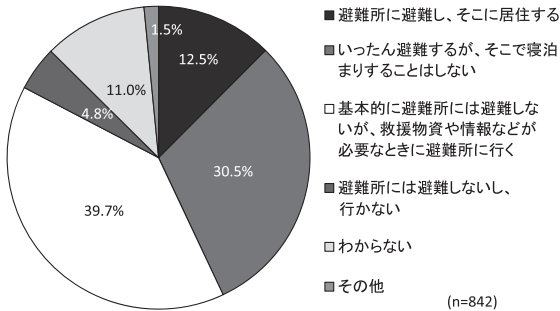


図12 構造・人的被害がなくても避難所へ避難する割合

これを防ぐには、避難所の収容率を上げるための施策等が必要である。あるいは避難率を下げるための市民の意識啓発が必要になる。共助の場の1つとして避難所は機能するが、避難所への避難率が過剰に高いと、地域内の救助・消火活動の人員確保に支障を来し、安否確認作業を困難にする恐れがあることに注意が必要である。

一方、地域の住民が頼りにする拠点としては、地震後に近所で集まれる場所があると安心できるとの回答が多くなっており、共助のための拠点が重要だということが分かる（図13）。

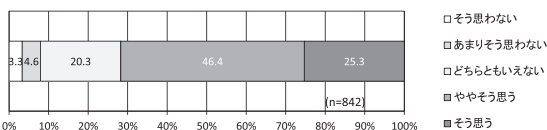


図13 地震後に近所で集まれる場所があると安心できるか

また地域住民が主体となって組織する地震対策本部を立ち上げることを仮定し、その賛否を質問した（図14）。賛成意見が多いが、どちらともいえないとする回答者も30%程度に上る。

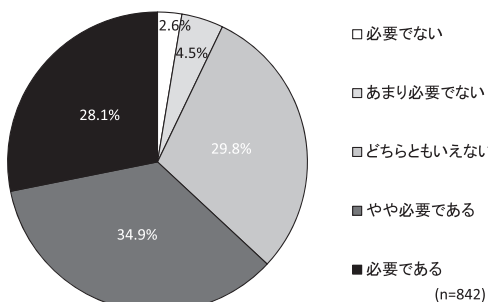


図14 地震後の住民対策本部設置の必要性

4. 調査Bにおける備蓄の状況と意識変化

4.1 水・食料やトイレなどの備蓄

調査Bでは調査Aの中から335名が回答した。この調査は詳細に備蓄状況を質問し、住民対策本部設置の可能性を調査したものである。

この回答者の水の備蓄状況は図15のようになる。1人の所要量を3リットルとして、ジュースなどの飲料を含み、日数で回答してもらったものである。図16は食料の備蓄である。3日分以上の食料備蓄のある家庭が46%と、3日以上の水の備蓄率（28%）よりも高くなっている。これに比較して、家具の耐震固定、非常用トイレの備蓄は低くなっており、非常用トイレの備蓄をしている家庭は11%しかなく、ビニール袋などでの代用を考えている家庭を足しても24%しか備えていない状況である（図17）。これらの結果から、東京都のように人口が集中する場所では、救援体制の整うまでの期間が長く、3日間よりも長期間の水・食料などの備蓄が必要になると予測されるが、各家庭での備蓄率はかなり低く、備蓄の徹底をさらに周知する必要がある。

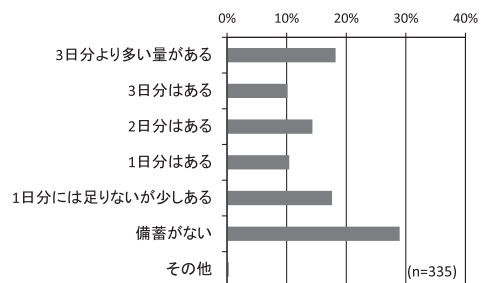


図15 水の備蓄日数

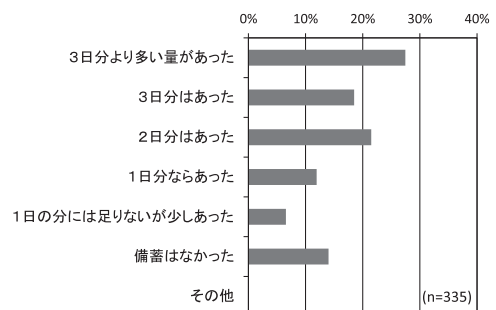


図16 食料の備蓄日数

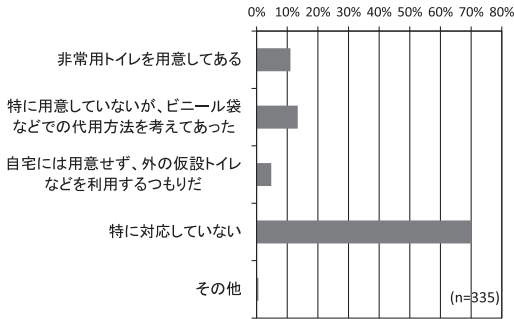


図 17 非常用トイレの準備状況

4.2 震災後に見直した防災対策

震災後の意識変化に注目する。震災後に見直すべきだと考えたことを聞いた結果は図 18 の通りになった。最も多いのは水・食料・それ以外の生活必需品の備蓄であるが、家族との連絡や帰宅困難への対応、それに次いで家具の耐震固定への意識が高い。しかしながら共助に対する意識変化は 20% 程度以下と低くなっている。まずは自助の部分強化することに関心が高い現状が明らかになった。

別の質問で共助に対する意識を変える必要があると感じたかどうかをたずねたのが図 19 である。自分の備えを変える必要があると考える人が 69% いるのに対して、共助は 41% しか変える必要があると感じていない。このように個人の関心の高さからは、自助に比べて共助への関心は低くなるのは当然

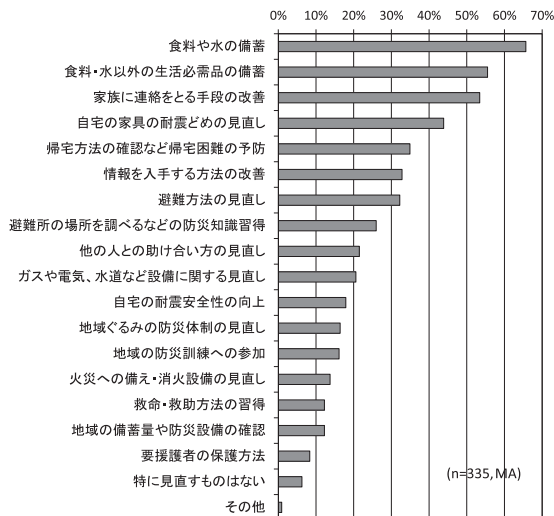


図 18 震災後に見直すべきだと考えたこと

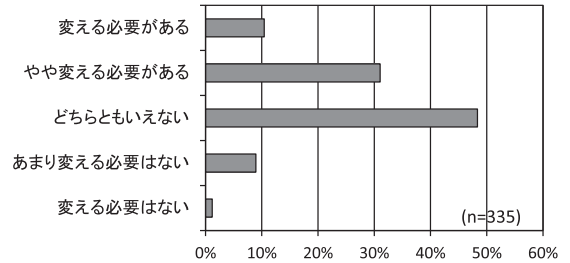


図 19 震災後に近隣での助け合いに対する考えを変える必要があると思ったか

であり、これについては個人努力を待つよりも、地域の組織や行政が主導的に対策を実施し、地域内に広げていく必要があると言える。

4.3 自助と共助との関係

水や食料、家具の耐震固定などで備えとしての自助が成立し、発生当日に建物被害や家族の人的被害が少なく、家族間での連絡が確立しなければ、実際に共助行動には移れないことが多い。しかしながら本調査の結果では、備えが十分な人は共助意識が必ずしも高くはなかった（図 20）。この図は水の備蓄日数と、災害直後に近所の人々を救助することを重視するかという回答のクロス集計結果を表したものであるが、傾向は備蓄日数すなわち自助の程度によってあまり変わらない。備蓄が少なくても救助を重視する割合はそれほど変わらなかった。共助に対する意識と自助とは関連性がみられ、独立事象とは言えないが、自助ができていない人の多くが、円滑に

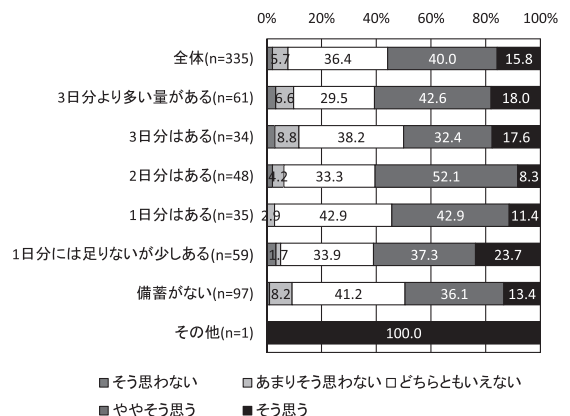


図 20 自助と発生直後の近隣の救助活動を重視するかという共助意識の関係

共助に移行するような関係は特にはみられないことが分かった。まずは共助の重要性を認知してもらう取り組みの必要性が示唆される。

5. 住民の拠点構築に関する意識

5.1 避難所の運営責任体制に対する現状認識と要望

共助の拠点の1つとして避難所がある。避難所について、現在の責任者と理想的な運営責任者をどのようにとらえているかは図21に示す通りである。現在の責任主体として認識しているのは行政が最も多いが、理想的な運営主体としては行政が過半数なものの町会や自治会、地域住民という回答が増加している。行政は避難所の開設主体ではあるが、運営責任者として単独で運営することは人員の不足によりむずかしい。この図では役所主体と考えている傾向が確認でき、運営に対する避難者の自主性について、住民の十分な認知はなされていないと言える。また避難所は、現状では自宅が倒壊・焼失等により住めなくなった人のための場所とされており、地域の拠点とも言い難い。避難所に避難しない自宅滞在の避難者にとっても拠点は必要であるが、それに避難所は十分応えられてはいない。

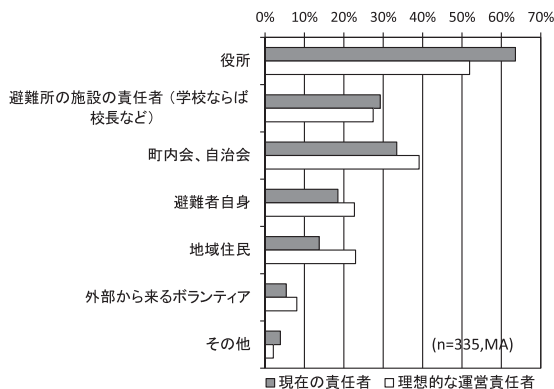


図21 避難所の現在の運営主体と理想的な運営主体

5.2 住民による地震対策本部の設置

地域住民による対策本部の設置に対する意見を質問した。設置に対する賛成意見は、64%であり、共助に対する意識が高くない東京都在住者¹⁾においても肯定的な意見が過半数を占めている(図14)。地域対策本部の設置場所は、避難所よりは、住民の集まる拠点である公共施設が多くなっている(図22)。これはそもそも避難所の知名度自体が低い場

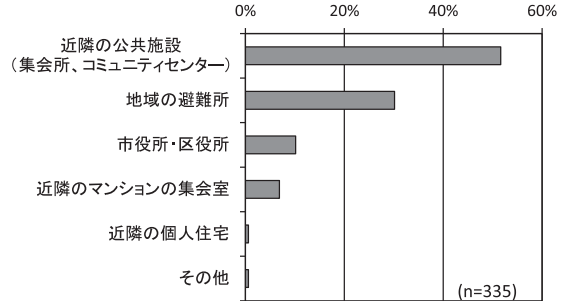


図22 住民による地域対策本部の設置場所の要望

合もあり、それが影響している可能性がある。

避難所および広域避難場所以外の災害時拠点は住民の知名度が現状では不十分であることから、実際には避難所に地域内の共助活動を推進する機能を併設することを考慮する必要がある。また現状では避難所運営を担うのは町会・自治会を主としていることを考えると、役員は高齢化していることが多く、人員は限られてくる。そうした中で緊急期の共助や自宅避難生活を送る家庭を支援するための住民対策本部を設置するとすれば、避難所と本部を分けてしまうとそれぞれの機能が不十分になる恐れもある。そのため住民の知名度が高く、電源が確保できて情報基盤を整えやすい場所、物資や食料が届く場所でもある避難所で、町会などが避難所運営と同時に並行して活動できる場所である避難所が現状ではふさわしいと言える。

こうした住民対策本部に期待される役割としては、緊急期には住民の安否確認や救出・救護などのさまざまな共同作業が想定されるが、長期的には生活再建時の助け合いも必要になる。緊急期を過ぎると、生活再建や仕事・学校等への復帰などで住民は実際には忙しい。そのため最小限の機能を果たす地域拠点業務が何かを考えることが必要になる。そこで、最小限の機能として優先度の高い7つ以内で、何が行われるとよいかを質問した。図23では最も多いのが安否確認関係であり、医療、情報収集の拠点としての役割が期待されている。次いで情報共有の場、地域活動に必要な人材を集める場としての機能が低い。情報共有には今日のような情報社会では、必ずしも現実の拠点空間は必要ないが、高齢者は情報ツールを使いこなすことは困難であることから、現状ではなるべく集まれる、または立ち寄れる拠点を設けることが必要であると思われる。

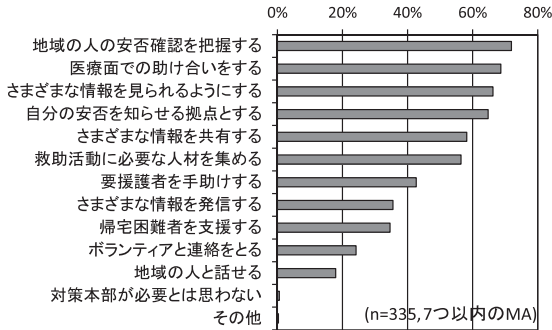


図 23 住民による地域対策本部に必要な機能

今回想定した地域対策本部で役割を果たしたいと考える人の分布は図 24 のようになった。図 25 では協力できない人 14% に対して、協力するのは 52% と肯定的な意見が多くなった。こうした本部での役割を遂行することは、実質的に負担を伴うが、それについては年間 1 回程度の訓練や役割負担が伴うとして質問した結果が図 25 である。その程度であれば協力するという回答が多くなっている。どちらともいえない回答者が多くなるのは、東京都の特徴でもある。

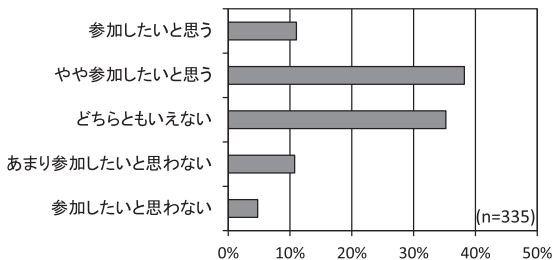


図 24 地域対策本部に参加して活動したい人の割合

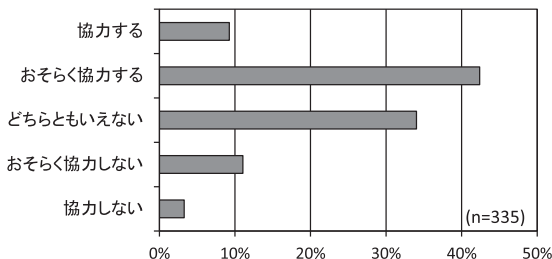


図 25 地域対策本部に協力する割合

6. おわりに

首都直下地震に対応する住民の防災対策については、自助に対する意識が中心であるが、まだまだ備えが十分には整っていないことを明らかにした。また備えが十分な人が共助に移行するという関係性は明確にはみられなかった。大地震発生時には建築物の耐震安全性を高め、自助が十分に機能するだけでなく、共助活動が円滑に行われることが必要であり、それによって社会の回復力は高まる。

共助体制の構築については個々の願望としてはあるものの実践的な段階ではなく、まずは共助とその具体的な想定に進むために住民の認知や関心を高める必要がある。さらに本報では、住民の共助のある避難所に共助の拠点を設置することを構想・想定し、住民の意識を把握した。このような新しい形の共助体制や防災拠点の構築が急がれる。

謝辞

東日本大震災直後の社会不安が大きかった時期に本研究の調査にご協力いただいた、アンケート回答者の皆様に深く感謝する。

引用文献

- 1) 平田京子, 石川孝重: 地震に対する家庭の備えと防災拠点設置に関する住民の基礎意識調査—大地震発生時の住民の共助体制構築に関する研究—, 日女子大紀要 (家政), **59**, 79-87 (2012)
- 2) 平成 22 年度区市町村防災事業の現況, 東京都総務局総合防災部, 104 (2011)