

大地震発生後の住民による共助体制構築のための基礎調査 —市民の防災力向上に向けて その44—

正会員 ○ 蛇草 典子*1
正会員 平田 京子*2
正会員 石川 孝重*3

防災 共助 コミュニティ
情報 避難所 文京区

§ 1 はじめに

2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震では津波による被害が甚大であったことから、地震直後の住民の共助に基づく救命・救助体制は、建物倒壊や生き埋めが多数発生する災害とは異なるものになった。そのため、津波がない市街地で地震災害発生直後の住民同士の助け合いに基づく救命・救助行動が効果的に成立するかどうかという問題はまだ解決されていない。関東近県では首都直下地震のリスクを抱えており、自助の他に共助体制の構築が急がれる。

本研究は地域コミュニティが衰退し、災害発生時に住民が相互協力する共助体制が弱まっていると懸念される都市部において、大地震発生後の住民の共助力を高めることをねらいとして、住民自身が共助体制を構築するための拠点構築手法を提案し、その有効性を確認することを目的とする。救命・救助段階および復旧・復興期における生活再建時の共助に着目している。ケーススタディの対象地区は本学の位置する文京区とする。本稿では手法を提案し、それを実践するための基礎的情報を得るため、文京区と町会に対する聞き取り調査結果を報告する。

共助の仕組みの元になる取り組みとして、東京都が推進する避難所運営訓練がある。ここでは町内会等の既存組織を活用して住民の自主的避難所運営に向けた訓練を行っている。文京区でも平成19年度より、避難所運営協議会を設け、開設・運営等について協議している¹⁾。

しかし行政や学校等が避難所を開設・運営すると考える地域住民が依然として存在することも現実であり、行政からの情報をただ待つ体制ではなく、自主防災組織等を活用し、避難者だけでなく地域の住民全体で助け合い、住民自身が防災組織を構築することが必要である。

§ 2 共助の定義と文京区の条例における共助

共助の定義に関しては明確に示されたものが少なく、各論文・資料においても定義する共助の範囲が異なるため、本研究では、共助を表1のように定義した。

表1 本研究における自助・共助・公助の定義

自助	自分の身を守るための自分自身や各家庭における災害への対応
共助	近隣の人々や、地域コミュニティが助けあって取り組む災害への対応
公助	国や都道府県、市町村等の行政機関・公的機関の災害への対応

文京区は集合住宅も多く、65歳以上の高齢化率は約20%を占め、今後高齢化率はさらに増加すると予想されている。この結果は共助を中心的に担う町会組織にも表れており、町会役員・会長は70歳以上の高齢者が占めることも多く、高齢化した地域コミュニティが災害時に迅速に共助体制を構築できるかが問われている。

文京区では、文京区防災対策条例において自助・共助・公助を定義している(表2)。条例では自主防災組織を区民防災組織と位置づけ、発災後の共助の要としている。区民の自己努力として食料の3日分備蓄が前提である。

表2 文京区における自助・共助・公助の定義

自助	自らの命は自らが守る
共助	地域での助け合いによって自分たちのまちは自分たちで守る
公助	区民の安全を確保する

§ 3 文京区役所を対象としたヒアリング調査

2010年7~8月、文京区における共助の現状を知るために、2つの町会、文京区役所防災課、町会と区の間立つ文京区地域活動センターにヒアリング調査を行った。

3.1 文京区の町会における共助体制

文京区内2町会の地域特性は、A町会が大通りに面した住宅を中心とする170戸程度の町会であり、B町会もまた住宅が中心の町会である。両町会に組織の問題点や非常時・日常時の共助体制構築に関する聞き取りを行った。

A町会では町会が高齢化し、年3回しか町会役員会が開かれない不活発な地域である。防災訓練は場所がなく、人が集まらないことを理由に行っていない。住民の危機意識が薄く、災害時の想定も特でない。区が主導しての防災対策でなければ無理と考えている。B町会は、400~500人程度が集合住宅居住者であり、集合住宅での高齢者夫婦の2人暮らしが多い、680世帯程度の町会である。役員の年齢層は50~70代が中心であるが、40~50代もいる。世代交代があまりうまくいっていない。避難所に来る人数が把握できないことを問題視している。要援護者の安否確認に関する防災対策の充実、動ける若い人が少ないため、近隣にある大学の学生に期待を寄せている。

両地域の最も重要な地震対策として挙げられたのは、消防や区役所と町会が連携して行う防災訓練である。工夫を凝らした訓練を行っている他の地域があるが、両町会では毎回参加者が同じ人であること、町会役員のみし

か参加しないことが問題にあげられた。特に集合住宅と町会とのつながりが薄く、各集合住宅内でも関係性が希薄であり、共助の難しさが指摘された。マンション理事が毎年替わることで、住民ではなくコンタクトを管理人にとるのが現状である。また町会を中心に避難所運営協議会が組織されているが、日頃つきあいのない町会との共同運営になることが、取り組みにくさにつながっている。また避難所運営の現実的な活動には結び付いておらず、これから訓練を始めるといった始動・啓発段階であった。両町会がかかえる町会における活動上の問題点を、図1にまとめる。

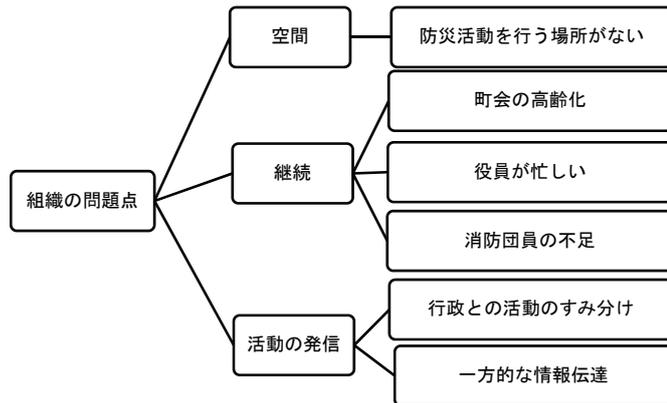


図1 文京区内における町会のかかえる問題

3.2 文京区役所防災課の対応と共助体制

共助体制の構築に向けた対策と課題を調査した。区では要援護者約 3600 名をリスト化している。避難所開設の許可等の責任は区がもつが、実際の開設・運営は町会が行うため、避難所運営協議会を開設した。立ち上げ後の支援がなかなかできず、機能していない点がある。集合住宅では町会非加入者が多く、安否確認が難しい可能性もある。それらへの対策を検討中であり、管理組合を中心としたコミュニティをつくることを考えている。地域の共助体制構築のためには、町会と区との役割を明確化し、役割分担する必要がある。避難所運営に関しては金銭的助成を始めており、より訓練を深めている段階である。特に避難所は情報が集まる箇所でもあり、そうした点の避難所同士の連携も考えられる。協議会ではPTA・教員が含まれ、活発に活動している協議会もある。

3.3 文京区地域活動センターの対応と共助体制

センターは発災後には被害状況などの情報収集が主な活動となる。避難所や救助に関する役割はないが、地域に密着しているため住民から要望があることを見越し、避難所運営協議会に参加する、初期段階での救助を行うことも予想している。また無線機と有線電話を有し、それらを利用して町会役員や区、避難所との情報やりとりを行う。複数の役割をこなす必要があるが、応援の区役所職員が来ることになっている。中期以降には罹災証明発行などの業務を請け負う。安否確認は町会単位で行い、

要援護者に関しては民生委員を通して確認し、市民は避難所で情報を集約するという想定であり、それに伴った名簿作りの訓練も実施しているとのことであった。

3.4 ヒアリングのまとめ

マンション住民と町会とのつながりの薄さに関して町会、地域活動センター、防災課が総じて指摘している。避難所運営に関しても、町会を中心に行うことを役所側は考えているものの、実際の町会の認識はまだそこに至っていない。町会内での共助の認識は「自らの安全を確保してから、他の人を助ける」であり、事前から組織としてどのように共助面で活動するかまでは考えられていない。そのため迅速な救助や負傷者の運搬といった系統だった動きは訓練されていない。さらに町会に対して、安否確認、救助活動、避難所への誘導、避難所の運営等、複数の役割が課せられていることが分かった。

§ 4 地域住民による共助体制の構築に向けて

共助には緊急時の救命・救助活動があり、救援物資の配布等も含まれる。また長期的にみた場合の生活再建段階でのさまざまな情報提供・相談等も共助に含まれる。関係する立場として、地域住民と行政、避難所施設管理者、避難者との関係も考慮される必要がある。

避難所は現在のところ、災害時、自宅が倒壊等により住むことができなくなった住民を緊急的に保護する場所であるが、本研究では避難所が、避難民だけでなく避難所に暮らさない地域住民の情報・共助拠点にもなることをねらいとする。特に避難所に住民の共助体制を統括する機能を追加し、情報拠点とすることで地域コミュニティを強化する機能を備えることを提案したい。従来の避難所を、避難者ばかりでなく地域住民全体を守る避難所へと進化させる。そこでは情報を一元化し、効率的な組織化を図るため、地域住民自身が構成する地震対策本部をもつこと、さらに情報が発信・受信され、被災者のニーズに応えた体制が迅速に構築されることが必要になる。共助機能を高める本提案は、震災後も地域が弱まらず、住み慣れた地に住み続けられることを目標にしている。

§ 5 おわりに

本研究は、地震防災における地域コミュニティの活性化と避難所機能の進化を目的とした手法提案型の研究であり、構想の基礎となる既存コミュニティである町会および文京区役所の共助体制を調査した。そこからは共助に関する行政自体の注目が集まっていないこと、住民もまだその必要性を認識していないことが明らかになった。

地域住民による地震対策本部機能の詳細や、その実現性などの具体的な検討については、今後報告する。

【謝辞】文京区役所、各町会のご協力に深謝する。

【引用文献】

- 1) 文京区役所 避難所運営訓練, http://www.city.bunkyo.lg.jp/sosiki-busyo_bosaianzen_kunren_hinanjyounaikunren.html, 2010年4月2日.

*1 日本女子大学大学院 大学院生
*2 日本女子大学住居学科 准教授・博士(学術)
*3 日本女子大学住居学科 教授・工学博士

*1 Graduate Student, Division of Housing, Japan Women's Univ.
*2 Assoc. Prof., Dept. of Housing and Architecture, Japan Women's Univ., Ph.D.
*3 Prof., Dept. of Housing and Architecture, Japan Women's Univ., Dr. Eng.