

# 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—

Surveys of Residents' Attitudes towards Self-Help at Home and  
the Possibility of Installation of a Local Disaster Preparedness Center  
—Establishment of a Mutual Assistance Framework in the Local Community for  
Earthquake Disaster Mitigation—

住居学科 平田 京子 石川 孝重  
Dept. of Housing and Architecture Kyoko Hirata 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であるが、その準備態勢は十分でない。東北地方太平洋沖地震を受けて首都圏の住民はそれまで意識が薄かった自助・共助について改めて考えることになった。今後起こりうる首都圏直下地震に備えるためには住民の主体的な共助体制の構築が必要である。そこで住民の意識について調査からさぐり、共助を可能にするための基本条件として、自己の備えの状況と共助に関連する意識の現状を考察することを目的とする。また地域住民の共助体制としてはさまざまなものが考えられるが、ここでは住民自身が結成する地震対策本部の設立を例として構想し、住民自身が助け合う体制を構築できるかをさぐり、知見を得ることを目的とする。

**キーワード**：地震防災、地域コミュニティ、共助、防災拠点、東日本大震災

**Abstract** Although mutual assistance among local residents is essential after a big earthquake, preparedness is not sufficient even now. Due to the Great East Japan Earthquake, local residents in the Tokyo metropolitan area need to rethink home self-help measures and mutual assistance in the local community. For residents' appropriate preparation for a possible big epicentral earthquake in Tokyo in the near future, proactive establishment of a mutual assistance framework by residents themselves is required. We surveyed residents' attitudes towards the current self-help situation at home and the possibility of installation of a local disaster preparedness facility. Respondents to the questionnaire do not a sufficient supply of water or food at home, as a standard supply is for three days for each household. Most agree to the installation of a local disaster preparedness facility because they recognize the importance of mutual assistance in the consolidation of local information.

**Keywords** : disaster mitigation, local community, mutual assistance, local disaster preparedness center, Great East Japan Earthquake

## 1. はじめに

平成23年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が、首都圏では地震そのものによる建物被害は液状化をのぞいて少数であり、人命救助の問題よりは、液状化や帰宅困難者の問題が顕

在化した。

首都直下地震のような大地震が発生した場合、ライフラインが停止し、多くの建物被害・帰宅困難が生じる混乱状態のなかで人命救助や要援護者の保護、初期消火や避難所運営、救援物資の輸送などが一刻を争って行われることになる。消防や市町村等

の行政が同時多発的な災害を自らだけで克服することはむずかしく、地域住民が協力する、あるいは自主的に助け合う姿勢が欠かせない。ところが住民の助け合いの進展は、自助よりも困難な問題をかかえており、行政も含めてはまだ対策が進んでいないのが実状である<sup>1)</sup>。

そのため住民に対する啓発活動としては、家具の耐震留めや水・食料等の備蓄についてしか述べていないものが多く、共助については「誰と何をどうすればよいのか」という具体的内容をともなった啓発が十分なされていない。一般に共助とは要援護者の保護のようにイメージされていることがあるが、共助にはそれ以外に住民の安否確認や救命・救助、避難所運営や救済物資配布、情報共有などさまざまな活動がある。それらについての対策は十分でなく、現在その一部を検討中であることが、文京区へのヒアリング調査から明らかになった<sup>1)</sup>。

本研究で扱う住民同士の地震時の共助については、東北地方太平洋沖地震発生前には、住民の意識が薄く、意識調査をすることすらむずかしかった。しかし3.11地震は、首都圏の住民にとって実際の経験となり反省の好機となった。

そこで今回の地震を受けて、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たのか、意識の現状をさぐる。また共助体制の構築に関する対策を行政側が行うのを住民側がただ待っているのではなく、これからの減災体制を住民が自立的に構築することが望ましい。具体的な共助体制としてはさまざまなものが考えられるが、ここでは住民自身が結成する地震対策本部の設立を例として構想し、住民自身が助け合う体制を構築できるかを意識調査からさぐり、そこから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<sup>2)</sup>、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「隣近所の人々と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

2011年3・4月に実施した東京都および神奈川県在住者に対するアンケート調査に基づき考察を行う。調査はウェブアンケート方式で行った。事前調査を行い、防災・共助に対する意識の高さを測ってから本調査を行った。

本アンケート調査は、今回の大地震発生以前から住民の大地震時の共助体制の構築について問うために実施を検討してきたものである。しかし大地震の起こっていない平常時に地震発生後の共助に対する意識を詳細に調査することは困難である。これは対象者にとってはまだ起こっていない災害後の共助に対して問われても、現実的な意識が極めて薄いことに起因する。平常時に地震が発生した後の共助ができるかどうかについて質問しても、日頃実践せず、考えたことがないものを、地震後という非日常時を想定して回答することになる。そのままでは回答の信頼性が確保できないことが予測された。このことから今回の調査では、自助に関心が高く、共助についても考えたことのある対象者を事前調査で抽出し、抽出された意識の比較的高い回答者に対して共助に関する意見を問う本調査を行うことにした。

事前調査を開始し、本調査の問題構成を最終確認している段階で、東北地方太平洋沖地震が発生した。そのために当初の調査目的である「住民の共助体制をどう構築するか」という点に加えて、地震発生時の意識とこれらに向けた意識を明らかにするための質問項目を追加して調査を行った。調査概要を表1に示す。

表1 調査概要

| 事前調査  |                                     |                      |
|-------|-------------------------------------|----------------------|
| 調査時期  | 2011年3月10～18日                       | 2011年4月1～3日          |
| 回収数   | 9458                                | 842                  |
| 居住地域  | 神奈川県                                | 東京都                  |
| 年齢    | 20代以上                               | 20代以上                |
| 問題は同一 |                                     |                      |
| 本調査   |                                     |                      |
| 調査時期  | 2011年3月29～30日                       | 2011年4月1～3日          |
| 回収数   | 869                                 | 842                  |
| 男：女   | 517：352<br>(59%：41%)                | 417：425<br>(50%：50%) |
| 居住地域  | 神奈川県                                | 東京都                  |
| 年齢    | 20代以上                               | 20代以上                |
| 抽出条件  | 自助に関心があり、共助を考えたことのある事前調査回答者を対象として調査 | 抽出はしていない             |
| 問題は同一 |                                     |                      |

これから共助体制の構築が急がれる地域として主たる調査対象地域になるのは東京都である。神奈川県在住者については、東海地震の想定震源域に近い首都圏の地域であり、日頃から自助や共助の意識がある程度備わっているために選んだ。神奈川県在住者の事前調査から自助と共助についてある程度関心の高い対象者だけを抽出し、本調査を実施した。また東京都在住者は、神奈川県の調査結果をみた上で、意識が高いかどうかにかかわらず、回答を収集したものである。そのため、両者の調査日が若干ずれている。本報では両調査の結果を、対象者の防災・共助への意識が異なる回答群として比較することにした。

調査対象者の属性を図1、2に示す。

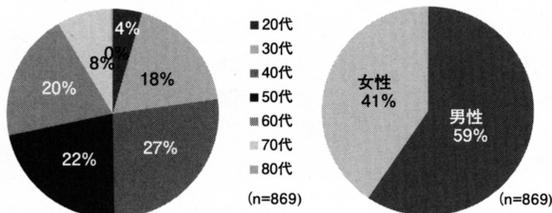


図1 神奈川県本調査の回答者年代と性別

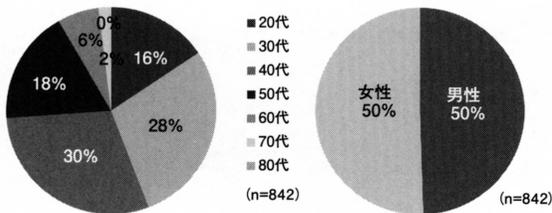


図2 東京都本調査の回答者年代と性別

### 3. 震災前の自助の状況

本調査に先立ち、事前調査は防災・共助についての意識がある程度高い対象者を抽出するための調査として実施した。対象者は神奈川県および東京都在住の20代以上の男女とした。この調査から10,300人の意識が得られた。

図3は飲料水の備えを聞いた結果である。1人1日3リットルを仮定し、水以外の飲み物を含むものとして質問している。防災上の原則である3日以上の備蓄を持っているという回答は19%しかなかった。図4は水の備蓄と家族との同居形態をみたものであるが、一人暮らしまたは家族以外と住

む人は飲料水の備えのない人の割合が高いことが分かる。一人住まいの場合は3日より多い分をもつ割合は家族同居世帯よりも多くなっており、一人住まいは十分な備えをしている少数の人と、まったく備蓄がない半数の人に分かれている。

また図5は年代による違いをみたものである。年代が若くなるに従って備蓄量が減り、高齢者は多くの水を備蓄していることが分かる。

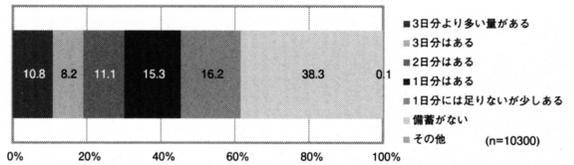


図3 飲料水および飲み物を自宅で備蓄している割合

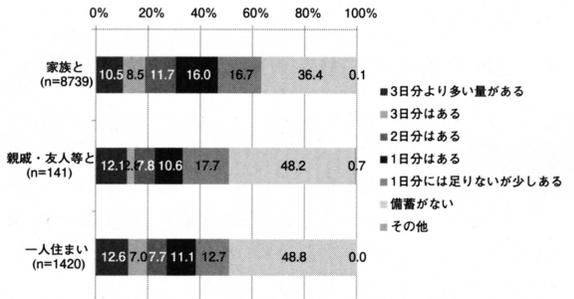


図4 水の備蓄と家族との同居形態

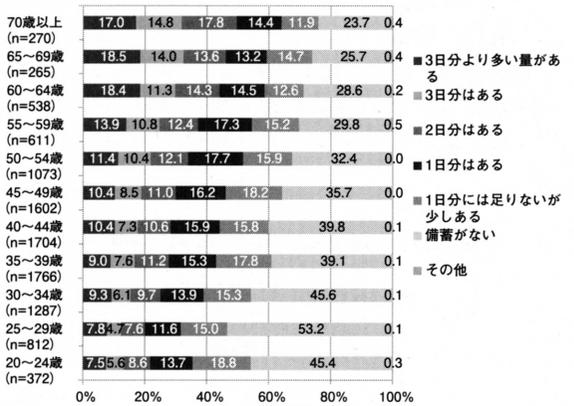


図5 水の備蓄と回答者の年代

行政では3日分の食料を自助でまかなうことを前提とした防災対策が、阪神・淡路大震災以来行われている。たとえば文京区では3日間の食料・水の備蓄に努めることを区民の責務として（文京区防災対策条例 平成18年施行）、区民に周知しており、避

難所や救援物資の体制を考えている。しかしながら最低限3日間の水の備えという原則に、実際にはほとんど対応できていない備えの薄い現状が明らかになった。特に65歳以上の高齢者においては、68%の回答者が3日間という水の備えを有していない。この状態では自助だけでは暮らせず、物流が滞った中で不足物を購入するための行動に時間を費やすことになる。共助行動に移行するにも障害となりうる。この現状を行政も含めて認識し、各家庭での備えを厚くする啓発活動が急がれる。特に2つの回答群とも4~5割が救援物資の受け取りなどのために避難所に行くと回答していることから、避難所の救援物資を欠乏させずに自宅避難を継続するための方策が必要になる。なおこの調査は、東北地方太平洋沖地震の発生前の状態を質問しており、通常期の意識が抽出されたものである。

#### 4. 住民の備えと共助を可能にするための条件

本章では、事前調査によって防災・共助に関心の高い回答者を抽出した回答群（神奈川県が対象地域、以後、防災意識群と呼ぶ）と、防災に関する抽出を行っていない一般的な回答者群（東京都が対象地域、以後、一般回答群と呼ぶ）を比較し、それぞれの特徴および相違点を明らかにする。

##### 4.1 備えの現状

###### (1) 食料の備蓄

事前調査では水の備蓄を質問したが、本調査では3.11以前における食料の備蓄状況を確認した(図6)。防災意識群では食べ物については3日分より多

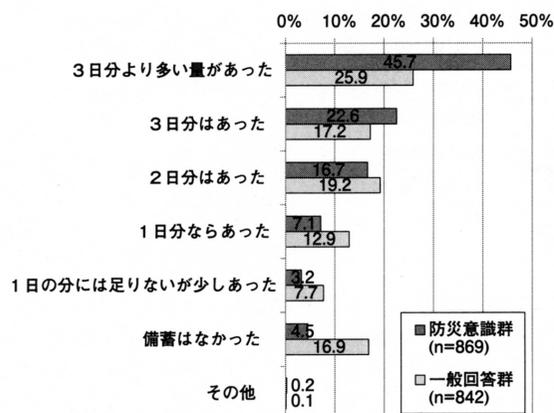


図6 食料の備蓄状況

い家庭が最も多く、次いで3日分の備蓄になっている。一方、一般回答群では3日分より多い家庭が頻値であるのは同傾向であるが、その割合が防災意識群より低く、2日分、または備蓄はなかったという回答者割合が増加している。この調査結果からは3日分以上の十分な食料が自宅に蓄えられている家庭は、防災意識群で68.3%、一般回答群で43.1%となっており、水の備蓄状況よりも状況はよいことが分かる。

###### (2) 家具の耐震留め

図7は家具の耐震留めの実施状況(震災前)である。ここから分かるのは、多くの世帯では耐震留めを徹底していないことであり、何も対応していない家庭もこれに次いで多くなっている。一般回答群では57.1%が未対応になっている。防災意識群は耐震留めに対応している割合が高い。室内などで家族に被害が生じた場合、共助行動への参加はむずかしくなる。现阶段ではこれらの備えが不十分であることから、まずは自らの身を守ることを啓発し続ける必要がある。

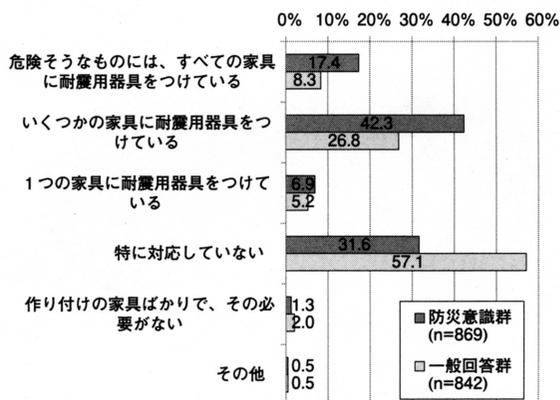


図7 家具の耐震留めに関する実施状況

以上、水、食料、家具の耐震留めについてみてきたが、対策はどれも不十分な状況になっていることが共通している。これらは共助行動に参加するための基礎的条件になるものであり、効果を高めた啓発が急がれる。

##### 4.2 震災当日の困窮度・懸念事項

3.11の震災当日は平日昼間であったにもかかわらず、都市圏の多様な勤務状況・生活状況を反映して、4割が地震発生時に自宅にいたことが分かった

(図8)。この割合は2つの回答群にあまり違いはない。当然ではあるが、若い世代や共働き家庭は勤め先で被災した回答者が多く、無職の回答者・専業主婦は自宅近辺にすることが多くなっている。

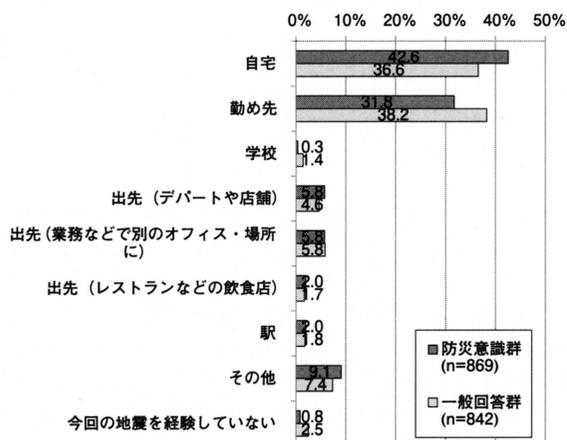


図8 地震被災場所

こうした現状をふまえると、共助の実際の担い手は平日昼間においては、地域内にいる高齢者、女性、地域内の事業所・学生が主になる可能性がある。さらに地域や集合住宅内での共助に住民が円滑に取り組むためには、帰宅困難と震災当日の生活への困窮度、家族の安否状況、職業により参集が必要などの条件がかかわってくる。

図9は今回の地震発生後すぐに困窮し、不足のため購入した物品あるいは買ったかかった物品を質問したものである。2つの回答群は同じ傾向を示しており、弁当やパンなど、乾電池の購入がある程度あったが、不足は特にないという回答が多く、備蓄が十分あったことを示している。発生直後の共助活動への参加についての障害となる食料不足は、今回実際の状況からして、あまり問題がないと思われる。乾電池・充電機などの不足がこれだけでとどまったのは、今回ライフラインが通じていたことに起因すると思われる。ただし首都直下地震ではこれらの深刻な不足が懸念され、間接的には共助にも影響を及ぼしかねない。

また地震発生後すぐから夕方まで気がかりな点が何であったか、質問した結果が図10である。家族や親戚の安否が最も気になったのは2つの回答群とも同じであるが、防災意識群では続いて自宅の被害状況が気になったことが分かる。逆に一般回答群で

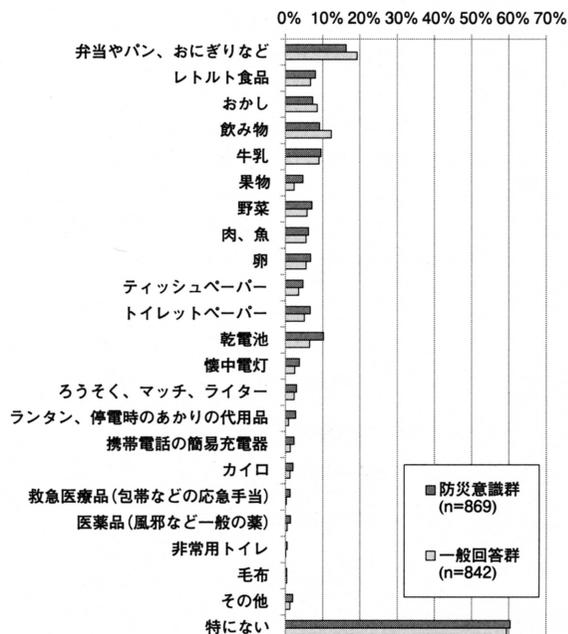


図9 震災後に足りなくて買ったあるいは買ったかかったもの (当日～翌日午前)

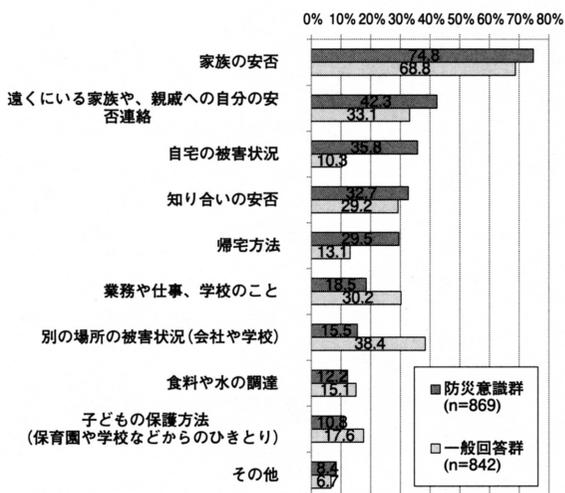


図10 発生日から夕方までに気になったこと

は会社や学校、業務や仕事・学校のことが気になった回答者が多くなっている。自宅や本人の気になる場所の被害状況が迅速に分かることも共助を進展させる上でポイントになる。

### 4.3 共助に対する関心・認知度

#### (1) 震災以前に考えたことのある割合

防災意識群では、今回の震災以前に住民の共助について考えたことのある経験がややある人とあまりない人に分かれた(図11)。自助には関心があっても、共助にはあまり関心のない回答者が含まれていることを示唆している。一般回答群では考えたことのない人が5割を超えており、分布が下の方に偏っている。

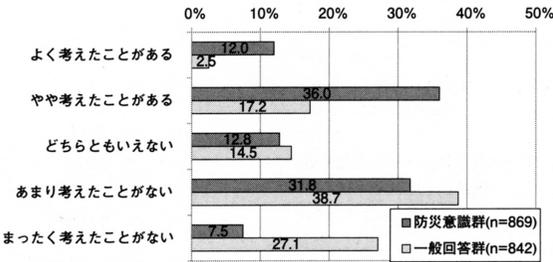


図11 大地震発生時の住民による助け合い方について震災以前に考えた経験

#### (2) 地域のために活動することへの関心

防災意識群ではどちらともいえない回答より上部に多数が分布しており、地域のために活動することへの関心は高くなっている(図12)。一般回答群はボランティア活動への参加意欲がやや高い人が28.4%いるが、全体として中間より低い方に回答が分布している。防災に関心が高い人を抽出した結果からは、地域のための活動に積極的である傾向がみとれる。

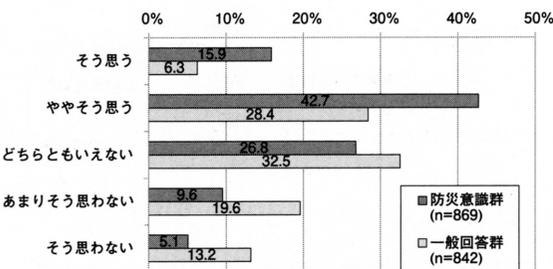


図12 地域のボランティア活動への参加意欲

#### (3) 地域の防災訓練の認知度合い

図13は地震が発生した場合、地域の人のために何かすることに関心があるかどうかを質問した結果である。防災意識群は関心のある人が74.8%おり、

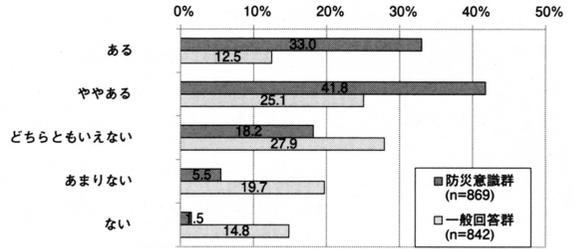


図13 大地震発生時に地域の人のために何かすることへの関心

多数が関心をもっている。一般回答群もどちらともいえない回答をピークにした分布になっており、関心がある人は少なくない。

しかし実際に行われている地域の防災訓練日の認知度は低くなっている(図14)。防災意識群でも38.4%しか認知しておらず、一般回答群では62.7%が知らないと回答した。両回答群とも関心があるとはいいながらも、実際の行動へ結びついていない状況である。

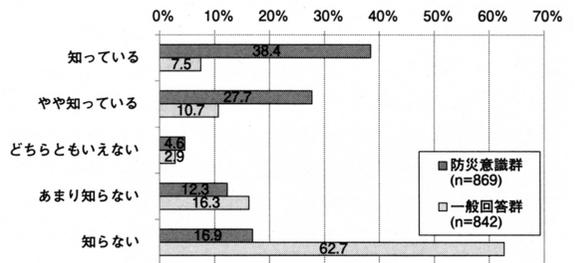


図14 地域の防災訓練日の認知度

## 5. 住民による防災拠点構築への賛否

### 5.1 拠点構築に対する住民意見

住民自身が共助を進展させるためには、そこに集まり、相談や活動を実践することができる何らかの場所が必要である。また地域拠点ができた場合にどのような機能をもたせるかについては、住民ニーズを反映した形で検討する必要がある。そこで行政が設ける地震対策本部と別個に、地域住民が組織する地震対策本部を立ち上げることを想定し、その賛否を質問した(図15)。対策本部の具体的機能については別調査で行っており、今後まとめる予定である。結果として拠点が必要であるとする回答が多くを占め、一般回答群はどちらともいえない回答が多くなっている。

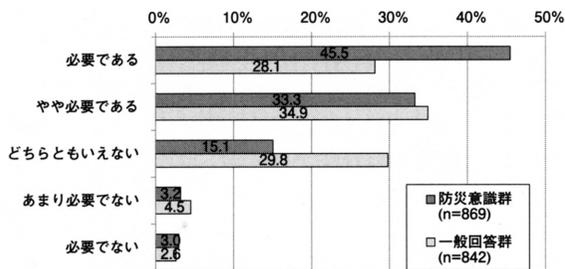


図 15 住民による地震対策本部の設置の必要性

## 5.2 拠点構築に対する意見の特徴

地域住民の拠点構築の必要性については、回答者全員に自由記述式で住民対策本部の賛否を選んだ理由を聞いている。震災直後であったこともあり、詳細な意見が記述された。防災意識群 (869 名)、一般回答群 (842 名) のうち、防災意識群の方が記述内容は比較的長かった。表 2 は防災意識群のあげた理由、表 3 は一般回答群のあげた理由を分類し、回答例をまとめたものである。対策本部設置に反対・どちらともいえない・賛成の 3 種類に回答を分類し、それぞれの中で多かったキーワードを整理した。回答事例では類似する回答を削除し、1 キーワードについて 4 種類以内で示したものである。

防災意識群で対策本部設置に反対している意見では、すでに既存の地域組織が機能しており、新しく作る必要がないという意見が 10 人の回答にみられる。その他は全般的に反対意見が少数のため明確な傾向は読み取りにくい。どちらともいえない回答者 11 人も、同じく既存組織があるとの理由をあげている。防災意識群では合計 21 人が既存の地域組織の活用で事足りるまたはすでに同機能の組織があるとの認識を示しているが、一般回答群では同内容の意見が 6 人しかいなかった。一般回答群では 2 番目に多かったつきあいの薄さについて、同内容の意見は防災意識群にはほとんどみられない。

またどちらともいえないという回答をした中で、防災意識群では対策本部という組織化をするよりもリーダーという人的要素が重要視されている。ネガティブな要因として高齢者が多い地域と回答しているのは 7 人いた。

どちらの回答群も対策本部設置への賛成意見が最も多くなっている。住民が助け合うことによってまとまること、行政のカバーしきれない部分をうめ、地域のことをよく知っている利点を生かして、情報

表 2 住民による地震対策本部設置の賛否とその理由 (防災意識群)

| 賛否              | キーワード              | 回答数 | 回答事例  |
|-----------------|--------------------|-----|---|
| 対策本部の設置に反対 (5)  | 自治会・町内会が機能しているため不要 | 10  | 既に自治会が同様の機能を有しているので屋上屋になると考える。<br>消防団、自主防災組織、町内会、連合町内会がしっかりしており新たに必要がない。<br>既に町内会やマンションの組合があるので、その組織を災害時にも有効に活用できるようにした方が、平時時からコミュニケーションを図ることができて効果的だと思う。<br>マンション住まいなので自治会が整備されており、すぐさま住民対策本部にならない。  |
|                 |                    | 5   | 自力で復元することが必要<br>大きな災害が起こった場合、細かい助けあいは住民自身が率先して行わないといけない。<br>一つのコミュニティとして、どれだけまとまられるか判らない  |
| どちらともいえない (13)  | 自治会・町内会が機能しているため不要 | 11  | 対策本部は自治会が兼ねるほうが人付き合いの面でよいと思う。あえて本部を作るより、今ある組織で動いたほうがまとまると思うから。<br>町内会で防災部があり、初動の体制はできている。その後のことは、事前に考えていても状況により対処しきれないと思う。<br>今ある町内会の仕組み組織を発展させた方がより強いと思う。  |
|                 |                    | 9   | リーダーや構成員による<br>うまく組織されるかどうかは、構成員の資質によるので全く不明。<br>よほど冷静な人が上に立たないとダメだし、その場合とて個人的に家が破壊されていたら家族に死者が出ていたりすれば、冷静に統括を保つていたりの方が困難ではないか。<br>どの範囲で、どのような人たちが加わるかで、良くも悪くもなる可能性がある。   |
| 賛成 (68)         | 高齢者が多い             | 7   | 自分の住んでいるところは、高齢者が 8 割を占めているので、運営は必ず難しいと思う。<br>町内会での役員等は御老人ばかりで、動けないし、若い年齢の御家族は町内会に入っていないので、小さなブロックではまとまりがつかないと思われる。<br>結局自分を含めて仕事をしている人は、先頭立って行くことは厳しいので、地域のお年寄りに頼ることが多く、現在でも地域の行事等は何かとお年寄りに頼っているところが多くこれ以上の負担をかけるのは、心苦しいと思うから。   |
|                 |                    | 78  | 助け合いの必要性<br>まずは地域の住民で、助け合うことが必要。その中でルールがあり、公平感を持って運営される必要を感じるので、組織的にやるべきだろうと思う。<br>公的な機関が救援に動き出すまでは、地域単位での助け合いが必要だし、地域単位での協力関係の確立は必要だと思う。誰がどこにいるか、特に年寄りに家に居て被災したら、誰がその存在に気づく事が出来るでしょうか。<br>今回の被災地の映像を見て、地域住民で自警団を作り、犯罪から守つたりしているのもやっとなし出して、みんな助け合っているのを見て、必要だと思いました。(警察や消防の手が行き届かない部分が多いので)<br>希薄になっている関東の近所付き合い。17 年間 社宅に住んで転動のためにみんな助け合っていたらいいな。私も助け合いに参加してました。どんなに負担になっても、忙しくなっても、住民対策本部が作られれば率先して参加します。近所の子供の名前は全部覚えます。たぐさんのアイデアと知恵を絞って 会員になります。<br>デマによる混乱を防ぐ為、ある程度の情報の共有が必要だから。 |
| 対策本部の設置に賛成 (68) | 情報の集約              | 77  | 個々が情報を発信しないと、実際の支援は難しいのではないと思う。その為に、避難場所にもっと多くの通信手段 (バッテリーの無線機、衛星電話) 等が必要不可欠ではないでしょうか。<br>地域の中には情報通や物資の調達等にたけた人がいるのでみんなの知恵を集めればより効果的に、対策がとれる。<br>住民の被害や、情報をすくいとまとめて把握し、その窓口になると、復興がより早くできる。   |
|                 |                    | 70  | 行政との関係<br>行政が完全にキャパシティーオーバーしていた。自治体の下に、自分たちで出来ることをまとめる組織は必要。しかし、組織内部での横着などが心配であり、平等な分配等が行われない可能性がある。<br>行政などに携わっている人たちも被災者になると思うので、そういう人たちに頼るだけでなく、出来る人がいる場合は自分たち出来ることは協力してやっていくべきだと思うから。<br>今回の震災に対する政府・行政の対応を見て、地震からかなりしてからでないと動きださず、動きだしても実際に被災地に支援が届くのに何日もかかってしまうのでは、弱者ほど動きがとれず衰弱していくので、助かった住民自治が立てられれば、行政への連絡も一括で明確・簡潔に届きやすく、個々が対応するよりも円滑に物事が進みやすいと思われるため。<br>今困っている事とまとめて、行政に意見を出して、迅速に対応してもらいたい。そのような機関が必要だと思うから。  |
| 賛成 (68)         | まとまりの必要性           | 51  | 小さな集まりがあったほうが良いと思うから<br>組織化されて一貫した動きがない早い復旧は望めないから。<br>個人がバラバラだと何もできないが、住民が一丸となって、組織化する方が助け合うことが出来ると思う。<br>協力し合うために、住民をまとめる場所が必要だと思います。色々な情報交換をしたら、一人ではできない事も力を合わせればできる事も多いと思います。   |
|                 |                    | 51  | 近所の力<br>急しぎで我々のことをよく知らない行政に任せると、どこに誰が住んでいるのか知っている近所の住人に組織してもらったほうが状況把握が正確で行き届いたケアが出来ると思うから。<br>移動手段に限られる以上、徒歩圏内の人同士で助け合っていく必要があると思う。<br>地域の (住民の数や水利、緊急避難場所や近くの医院など) は地域の人が最も熟知しており、行政が動くまでの初動は住民の手で出来る。<br>地域のことを一番よく知る地域住民が対策本部を設置することで、細部にまで目が行き届きやすくなる (たとえば不明者の安否等が把握しやすい)。  |

表3 住民による地震対策本部設置の賛否とその理由 (一般回答群)

| 賛否             | キーワード | 回答数  | 回答事例   |
|----------------|-------|--|--|
| 対策本部設置に反対 (60) | 機能しない | 18   | 組織を作っても結局最終的には、動ける人間がやるべきでしょう。本部の身内や親族に何かあれば当然優先するし、機能しないと思いますが、個人優先になる。 |
|                |       |  | 急に誰が指示を出すのか、などというものは難しいと思うので、必要なら地震が起こる前から決めておくくらいでないとダメだと思うから。          |
|                |       |  | コミュニティが形成されていない環境下では、組織運営が上手くいくとは思えない。                                   |
| 薄い付き合い         | 4     | 地域高齢化で役に立たない。  |  |
|                |       | そもそも隣の住人が誰なのか、分からないから、信用できない。  |  |
| どちらともいえない (25) | わからない | 104  | 住んでいるだけで、近所との接点がないため。  |
|                |       |  | 現在近所つきあひもろくないので、うまくいくかどうか、よくわからない。                                       |
|                |       |  | 組織をまとめる人が居るから分からない。  |
|                | むずかしい | 35   | 地域住民の定義(規模や単位等)が曖昧なので答えられない。   |
|                |       |  | 日頃から訓練がない状況で機能するのかどうか不明。   |
|                |       |  | 助け合いは必要だと思うが、地域住民で組織するのは難しいと思う。  |
|                | 機能しない | 29   | 忙しい人が多い地域なので難しいかと。   |
|                |       |  | 平日の日中は、遠隔地で仕事をしており、住民対策本部があっても、連絡方法を知らないし、そもそも近所も知り合いがない。                |
|                |       |  | 考え得る良い面と悪い面があり、いろいろ考えや立場の人がいて、難しい問題が次々と出てくると思う。PTAのようにならなければ良いが...       |
|                |       |  | 近所づきあいが始まらないので、実際に運営できるものなのか不安。  |
| 情報の集約          | 64    | 震災後に連絡手段も作れず、誰がどこでという情報がないため機能しないと思われる。  |  |
|                |       | 災害が起きた際に、その部員達がどこにいるかなどの状況がよめないため、住民だけの組織でたいした活動はできないと思う。  |  |
|                |       | 周囲の人と統一した情報や認識を共有しているで、司令塔となるような組織は身近に必要。  |  |
|                |       | 生活する上で必要な物資だけではなく、情報などを含めて、どこかで一括して、取り仕切ることはやはり必要だと思います。取り仕切るところがないと、個人が勝手に動き、混乱を招く元だと思います。  |  |
|                |       | 地域の情報を集約できる組織があれば、テレビやラジオで流されるローカルな情報を発信、受信できるので、必要だと思う。例えばどこで何を必要としているか、など。   |  |
| まとまりの必要性       | 62    | 地域ごとに対策を決めた方が、情報の伝達が早く、行動しやすそうだし、まとまりやすいように思う。ただ、組織が小さい分、行動するのに不足のものも多そうなのところが不安であるが。  |  |
|                |       | コミュニティでまとまり、要求要望を行政に伝える組織を構築しないと緊急時における連絡・支援体制の構築が出来ない。  |  |
|                |       | 行政やボランティア団体と被災者とを効果的に結ぶ組織が必要。ただ緊急時に動ける人がどれくらいいるのか、あるいは多数の被災者では組織数が多すぎて、取捨がつかないのでは...   |  |
| 行政との関係         | 50    | 救助や安否等で助け合うため、情報等を効果的に処理するために、組織的に行動したほうが効率的なと思う。  |  |
|                |       | 自治会に加入していないとなりがりないから、そのようなものをもうけてつながりがあると良いと思う。  |  |
|                |       | 今回の震災で報道を見て感じたのは、国市区町村等の公の機関に、救援を100%期待するのは、特に震災発生後最大1週間~10日開くくらいは困難な可能性があるということ。一人、もしくは家族単位で、当該期間中独自サバイバルが可能な状況と準備があれば問題は無いが、そんな保証はない。よって、「住民対策本部」の発想が必要になると思う。 |  |
| 近所の力           | 38    | 大震災では行政やその職員も被災者として上手く機能しない可能性があり、行政ばかりに頼るのではなく自分達自身で災害に対応する組織を作ることにより早い復興につながると思うから。  |  |
|                |       | 地域住民と行政とでは距離感が非常に遠いため、その中間に位置する組織が必要だと感じたため。   |  |
|                |       | 大きな組織を効率よく動かすには末端の小さな組織が重要になる  |  |
| 助け合いの必要性       | 36    | 地域のことは、地域住民が一番分かっているし、地域の再建は地域が主体でなければコミュニティが崩壊してしまう。  |  |
|                |       | 別な地域にいる家族や友人たちは、なかなか連絡は取れないだろうから、近くにいる人々とともに行動していくことが必要であり、そのためにまとめるものが必要。   |  |
|                |       | 大地震など広域で被害が多発した時は、その場での細かいタイムリーな対応が求められる。そのためには、地域で独自の判断ができる組織が必要と思う。  |  |

入手・共有などにより迅速な復旧・復興へとつなげるというキーワードの回答が多くなっている。これは防災意識群、一般回答群に共通している。

つぎに本部設置に反対する意見を2群で比較する

と、相違点分かる。一般回答群では住民対策本部は震災時には機能しないこと、薄い付き合いによる接点のなさ、信用できないことを理由にあげる人が多い。防災意識群は組織がすでにあること、自力復興という前向きな意見が反対意見の中で多かった。これはどちらともいえない回答でも同傾向であり、本部設置がむずかしい、機能しないという意見は一般回答群で多くなっている。対策本部設置賛成の意見では賛成意見の人数(防災意識群)は一般回答群より多くなっている。このように防災への関心の高い回答者を抽出して一般回答群と比較したが、関心の高い回答者は、住民を組織化して助け合うことへの肯定的意見や情報の効率的な把握・共有への積極的意見が多くなる傾向にある。このことは防災への関心が高ければ、住民の組織化や情報の効率的な運用を志向することを示唆している。

こうした組織化がうまく機能しない要因として共通するのは、高齢者の多いことがあげられている。また事前に組織することのむずかしさを指摘する意見が複数みられる。たとえば「住民対策本部は「つくる」というよりも「できる」ものだと考える。つくる場合は、事前に役割分担とか権限とかを決めて、参加者の合意を取り付けておく必要があると思うが、そういう組織は、よほど入念な準備をしないと本番ではうまく機能しない。災害時に、自然発生的にできていく場合は、効率的ではないが、それなりに機能するのではないか。」(防災意識群)という意見である。また組織化しても、すべての地域で同じようにうまくいくとは限らないとの意見もみられた。

このほか、家族の被害が出た場合や要援護者がいると地域に貢献できないこと、子どもがいることで地域に目を向けられないことなどの共助成立への阻害要因が意見の中に少数ながら示された。住民の共助体制は簡単にできるものではなく、諸条件がそろわなければ実行はむずかしい。一方でたとえ条件がそろわなくてもリーダーとなる人材が出てくれば共助が円滑になる場合もある。

## 6. おわりに

住民による震災時の共助体制構築のためには、さまざまな手法があるが、本報では住民対策本部の設置を検討して賛成意見が多数あることとその理由を示した。しかしながら現実に共助が成立するために

は、要援護者がいない、家族の被害が少ない、震災時に地域内にいることなどが条件になり、高齢者の多い地域の現状をどうするかなど、条件がそろわなければならない。

解決策は単純ではないが、今回の2つの回答群に共通することは、防災や共助に関心の高い人の数を増やすことにより、住民が力を合わせることへの関心が高まってくる、復旧・復興の効率化について動き出す可能性があることである。また共助体制を検討する際には、事前の準備を進めておくことが唯一の解決策なのではなく、震災後の自然発生的な組織化も選択肢に入れる必要がある。その場合にはリーダーとなる人材を育成しておくことが重要になる。

本報では多くの人にとって自助さえ十分でない現状を示した。まずは啓発として各自が備えを厚くすることが急がれる。人々の関心もこれに対応して自助が中心となっているが、今回の東北地方太平洋沖地震の経験によって、何が不足しているか、共助についても考えをめぐらす人が現れている。それらの

中に耳を傾けるべき意見は多い。共助体制の構築には道のりは遠いが、そうした人々の意識が変わり始めたことをまとめ、住民のニーズをふまえた形でこれからの共助体制の構築についての検討を続ける予定である。

本研究の調査にご協力いただき、震災を経て考えるところを多々記していただいた神奈川県・東京都の回答者の皆様に感謝する。

### 引用文献

- 1) 蛇草典子, 平田京子, 石川孝重: 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—, 日本建築学会大会学術講演梗概集(関東)(都市計画), 929-930 (2011)
- 2) 大矢根淳, 浦野正樹, 田中 淳, 吉井博之: 災害社会学入門 シリーズ災害と社会, 弘文堂 (2007)