

津波防災の共助に関する実態分析

Analysis of the actual situation regarding mutual assistance for tsunami disaster prevention

○石橋遼祐¹, 星上幸良²

*Ryosuke Ishibashi¹, Yuki Yoshi Hoshigami²

The 2011 Great East Japan Earthquake revealed the limitations of government-led disaster relief, highlighting the importance of community mutual aid during emergencies. Despite the establishment of a district disaster management plan system in 2013 to enhance community preparedness, its adoption remains limited due to low awareness and lack of practical knowledge among residents. Effective disaster response requires a combination of self-help, mutual aid, and public assistance. This study aims to analyze the current challenges of promoting mutual aid and propose methods to enhance community resilience against tsunami disasters. Ultimately, fostering a proactive approach to mutual aid is essential for improving local disaster preparedness.

1. 研究背景

2011年の東日本大震災では、地震や津波により本来被災者を支援すべき行政自体が被災し、その機能を十分に発揮することが困難だった（公助の限界）。そのため、こうした状況下ではコミュニティの住民が相互に助け合いながら避難や避難生活を行う共助の重要性が意識された^[1]。

津波による被害を最小限に抑えるためには、自助・共助・公助がそれぞれの役割を理解し、組み合わせることで、効果的な防災・減災が可能になる。一方、村上^[2]は、防災活動の基礎は自助であるものの、その自助にも限界があり、自助にも公助にも限界があり、自助と共助の両方を補完し、かつ有効な防災対応を実現するには、共助が不可欠であると指摘している。

これを踏まえ、共助による防災活動を推進し、地域防災力の向上を図るために、2013年の災害対策基本法では、住民等によるコミュニティにおける自発的な防災活動に関する地区防災計画制度が創設された(図1)。この制度は地域防災計画の中に同計画が規定されることによって、地域防災計画に基づく防災活動と地区防災計画に基づく防災活動とが連携して、共助の強化により地区の防災力を向上させることを目的としているが、その普及は十分とは言い難い。

また、我が国は近い将来、巨大地震を引き起こす可能性が高い活断層が複数指摘されており、どこでいつ巨大地震が起きてもおかしくないため、津波への取り組みは急務である。そして取り組みのスピードと効率を向上させることは、被害を最小限に抑えるために必要である。

2. 研究目的

本研究では地区防災計画を含む共助が普及しない現状と、津波災害において共助による減災効果が実証された先進地域の事例分析をし、共助の課題を明らかにするとともに、主体的な共助を普及促進するための取り組み方法を提案することを目的とする。

3. 地区防災計画普及の課題と対策

日本全国の自治体や町内会における地区防災計画の普及状況を調査し、普及が十分でない要因を分析した。

地区防災計画制度の創設から10年以上経過した現在でも、その普及は十分とは言い難い。日本には約30万の自治体や町内会があり、約15万の自主防災組織があるとされているが、このうち地域防災計画に反映された地区防災計画は、令和4年4月1日現在で2,428地区に過ぎない^[3]。この数字は地域防災計画において共助が十分に機能していない現状を示しており、各地域での主体的な取り組みが必要不可欠であることを浮き彫りにしている。

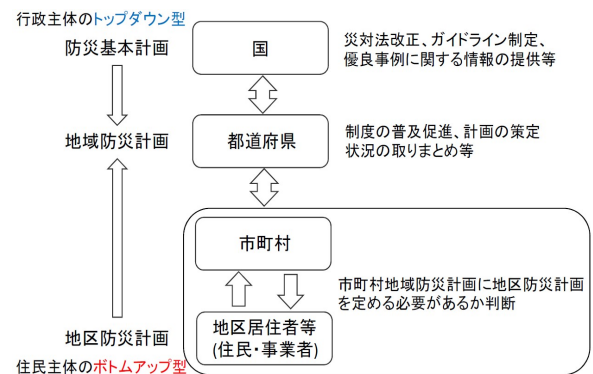


Figure1. Image of Regional Disaster Prevention Plan

1 : 日大理工・院 (前)・海建, Grad Student. Ocean Architecture and Engineering, CST., Nihon-U.

2 : 日大理工・教員・海建, Prof. Ocean Architecture and Engineering, Dr.Eng, CST., Nihon-U.

内閣府^[3]によると、地区防災計画策定のきっかけの82%が行政の働きかけによるものであり、計画の策定には行政による後押しが必要である。住民等による自発的な防災計画にも関わらず、計画の策定や実行には行政の役割が非常に大きく、結果として住民主体の共助の防災計画が十分に実現していない状況である。

地区防災計画が普及しない要因には、飯塚^[4]・室崎^[5]が指摘するように、同計画制度の認知度の問題や、実践的な計画の不足等が挙げられる。また計画の作成、普及で受けたい支援については、マニュアル類の整備や防災知識を持った人やコーディネーターを派遣が求められており、これはノウハウ不足の問題に起因する。つまり、行政は住民等が主体となる自発的な防災活動を期待しているものの、住民等は計画策定に必要なノウハウを有していないため、計画への取り組み方が分からず、行政の指示を待つ受け身の姿勢である。そのため住民等が主体的に地区防災計画作成に取り組み、共助を醸成するためのツールの体系化が望まれる。

4. 津波防災と共助の課題と展望

東日本大震災における不十分な対策と有効な対策を分析し、より効果的な対策を検討する。震災では、想定を遥に上回る津波が発生し、逃げ遅れによる甚大な被害が生じた。

岩手県大槌町では、市街地は壊滅し、町は859名が津波被害の犠牲となった。被害拡大の要因^[6]には、防潮堤への過信や、過去の津波の経験に基づく思い込みによる、想定外の事態への適切な判断と対応の誤りが挙げられる。この震災による大規模被害の経験が動機づけとなり、大槌町安渡地区では住民の主体的な共助活動が促進され、津波地区防災計画が策定された。この計画には実践性を追求した避難訓練や地域ネットワークの構築、また情報共有と連絡体制の整備等の内容が盛り込まれ、住民同士が協力して迅速かつ効果的に対応できる地域づくりの基盤が整えられた。安渡地区は過去の経験が動機づけとなったものの、過去の災害事例やリスク認識の共有がない地域で、防災意識向上や共助促進に繋がる動機づけの開催には、時間やコスト、さらには地域全体での災害に対する理解と関心が必要である。主体的な共助の醸成には、動機づけの強化とともに実践的な取り組み内容を組み合わせることが効果的である。

一方、震災以前から防災教育を継続し、共助による減災効果を実証した岩手県釜石市では、「津波てんでんこ」や、「津波避難3原則」に基づく防災教育カリキュ

ラムが作成され、主体的な共助の醸成を継続していた。震災時には、児童が自発的に避難したり、地域住民とともに避難活動を行った事例が多く見られ、防災が日常生活に密着した意味のあるものとして意識されていた結果、迅速な避難と共助の行動が可能となった。

しかし、片田^[7]によると子どもへの防災教育の効果発現には時間を要するとともに、教育に従事する大人の理解も必要である。大人が防災教育の重要性を理解し、日常生活で防災意識を共有する姿勢を持たなければ、子どもが学んだ内容を実践に結び付けるのが難しくなる。今後は、子どもへの防災教育とあわせて大人への防災教育の仕組みを整え、取り組みの時間を短縮させた共助の普及促進案が望まれる。

5. 結論

津波災害時の被害軽減には共助の醸成が不可欠であるが、ほとんどの地域で主体的な共助の醸成は進んでいない。住民等が主体的に共助を醸成するためには、災害リスクに対する認識を高めるとともに、共助活動が日常生活において身近で意味のあるものとして認識されるための動機づけが必要である。

今後は津波災害に対して主体的な共助の普及促進策の体系化と、時間をかけずに共助を醸成するための動機づけとそのツールの体系化が求められる。最終的には日常生活の中でも、住民等が主体的に共助を推進できるよう、自ら進んで地域の安全に貢献する主体性を持つことを望む。

6. 参考文献

- [1] 内閣府：「地区防災計画ガイドライン」，2015，<https://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/guideline.pdf> (2024/08/30 閲覧)
- [2] 村上真理：「地域コミュニティの共助に関する考察」，九州国際大学国際・経済論集第6号，pp.71-94，2020。
- [3] 内閣府：「令和5年度版防災白書」，2023，https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/r05/honbun/2b_3s_03_01.html (2024/07/27 閲覧)
- [4] 飯塚智規：「地区防災計画の策定・普及に関する現状と課題」，第7回城西現代政策研究会，pp.49-63，2022。
- [5] 室崎益輝，矢守克也，西澤雅道，金思穎：「地区防災計画の基礎と実践」，弘文堂，pp.2-227，2022。
- [6] 大槌町：「東日本大震災津波犠牲職員状況調査報告書」，大槌町役場職員，pp.12-109，2021。
- [7] 片田敏孝：「人が死なない防災」，集英社新書，pp.17-236，2012。