

避難施設への「世帯別備蓄箱」設置の取り組みによる避難環境の自発的形成の可能性

名古屋工業大学 正会員 ○中居 楓子

1. 目的

津波災害時には、いかに迅速に安全な場所に逃げるかが重要である。しかし、東日本大震災時の宮城県沿岸において地震直後に「何もせずに避難した」という人はわずか2割で¹⁾、「高齢の親を迎えに行った」「必要なものを持ち出した」などの行動をとった人も多く、実際には様々な心情が迅速な避難を妨げていたことが指摘されている。本研究は、それらの問題を「世帯別備蓄箱」の設置を通じて解決しようとしている高知県高知市五台山東倉谷自主防災組織（以下「東倉谷」と表記）と黒潮町の取り組みに着目し、フィールドワークを通じて得られた知見を基に、その減災、防災上の機能に新たな解釈を加えることを試みたものである。

「世帯別備蓄箱」（写真-1）（以下、「備蓄箱」と表記する）とは、個人や世帯単位で備えておく非常用持ち出し品を保管しておく箱のことである。自宅の玄関や枕元に置いておくのが一般的であるが、東倉谷地区と黒潮町の備蓄箱の取り組みは、高台の避難広場（写真-2）や津波避難タワー（写真-3）などの施設に地域住民が共同で備蓄する点が特徴である。各地区の備蓄箱の実態を調べたところ、一般的には自助に求められる「非常用持ち出し品の備え」を地域共同の避難施設を使って協働で実践することで、迅速な避難を促す環境が形成されていること、さらにその環境が住民自身により自発的に維持されうることが明らかとなった。

2. 「世帯別備蓄箱」の概要

備蓄箱が多くの地区で実施されるようになったのは2015年頃である。2015年に東倉谷で実施された「命の箱」を原型として、黒潮町内では2016年に町（まち）地区を発端として類似の取り組みが広まり、2019年3月時点で8つの地区が実施している。いずれの地区も、南海トラフ地震による津波被害が想定されている。倉庫内で備蓄箱を整然と収めるために、また一部の地区では公平性を保つ必要があるという理由から、箱は規格を揃えて一括で購入している（写真-1）。各世帯は、限られた空間に収まる範囲内で、常備薬や子どもに必要な衛生品、嗜好品など、共同備蓄ではカバーできないものを中心に、必要なものを選んで箱に保管している。

2. なぜ「世帯別備蓄箱」が多くの地区で実施されるようになったのか

備蓄箱は多くの地区で前向きに受け入れられた。その理由は、主に二つの目的について住民の合意が得られたからである。一つめは「迅速な避難を実現させること」である。黒潮町内の備蓄箱の発起人である町地区自主防災組織の久保田氏は、備蓄箱の導入に際して実施した班別懇談会の意見を総括し、「避難の時に必要なものをあらかじめ倉庫の中に入れておけば、災害時に、何を持って行けばいいかと悩むこともなく手ぶらでも逃



写真-1 防災倉庫に収納された世帯別備蓄箱（黒潮町町地区）



写真-2 津波避難タワー（黒潮町町地区）



写真-3 津波避難広場（黒潮町白浜地区）

キーワード 津波てんでんこ，避難，備蓄品，世帯別備蓄箱，減災

連絡先 〒466-8555 名古屋市昭和区御器所町 名古屋工業大学 TEL052-735-7123

げられる、それが迅速な避難につながるのではないか²⁾という住民の思いがあったことを述べている。二つ目は「備蓄品をカスタマイズすること」である。各地区がこれまでに実施してきた共同備蓄は、集落費や町の助成金など公の経費を使うため、個別の事情や要望を反映させることは難しい。しかし、「一人一人、災害時に必要なものは違う」という点は多くの住民に共通する問題意識であったため、円滑に賛同が得られたという。

一方で、導入に対して批判的な意見のあった地区では、費用の負担が問題となった。ほとんどの地区は備蓄箱の費用を世帯で負担しており、いずれも2,000円以内であった。数か月前に備蓄箱の取り組みを始めた地区を除いて、今回調査した地区はいずれも、少なくとも8割以上あるいはほぼ全世帯がこの取り組みに参加している事実から、ほとんどの世帯がこの費用負担を受け入れて支払っていることがわかる。しかし、ある地区では区長が備蓄箱の導入を提案したところ、「指定された規格の箱を購入する費用を世帯で負担することは厳しい」という意見があったという。結局、その地区では宝くじ協会による補助金200万円が得られたため、導入時の世帯負担を無料にすることで、全戸配布を実現し、全世帯が参加したとのことであった。以上より、金銭的な負担に関する否定的な意見はあったものの、時間的な費用や手間に関してはそれに足るメリットがあると概ね受け入れられたことが、わずかな期間に多くの地区で実施された理由であったと推察される。

4. 「世帯別備蓄箱」の意義—問題解決の環境づくりとその自発的形成—

備蓄箱の意義は、地震後の迅速な避難にかかわる問題を「環境」から解決していること、そしてその環境が住民自身によって自発的に構築されたことにある。過去の津波災害でも示されるように「揺れたらすぐ避難」の実践は難しい。実際、2014年伊予灘地震時の黒潮町住民を対象とした筆者による津波避難行動調査によれば、普段避難訓練に積極的に参加し「揺れたらすぐ避難」の重要性をわかっている住民ですら「いざとなるとあれもこれもと持ち出したくなって」、すぐに避難できなかったという。このように「わかっているけど行動に移せない」という類の問題に対しては一あるいは、ある人にとってその行動が、その類の問題であるならばいくら「揺れたらすぐ避難」の重要性を説いたところで、その効果には限界がある。

一方で、備蓄箱は「揺れたらすぐ避難」を妨げる原因そのものを除去するような環境づくりである。ここで、環境には「物理的」なものと「文化的」なものの二つが含まれる。第一の物理的な環境とは、実際の災害時において「準備をしている」という状況である。これは、人々に「手ぶらで身一つで逃げる」ことを可能にする環境である。一方、第二の文化的な環境とは、「共同で備蓄しよう」という集団の雰囲気である。これは、個々の「非常用持ち出し品の備え」を促進するような「備蓄は当たり前」と思えるような環境である。

また、これが環境の自発的形成ととらえられる理由の一つは、ほぼ全世帯の参加を維持しながらも、世帯が自発的に行動する余地が残されている点にある。多くの地区では、世帯の備蓄箱導入は任意である。よって「箱に費用を払うか／備蓄するか」については各世帯が考えなければならない。また、上記の全戸無料配布の地区ですら「箱にどのような備蓄をするか」という点については各世帯に任されている。このように、地区の協働的な取り組みの中にうまく個人的な対策を結びつける仕組みが、上記の環境づくりを可能にしたと考えられる。

5. まとめ

わずかな期間に多くの世帯が参加した理由の一つには、各世帯に認識された備蓄箱のメリットが手間や金銭的な費用を上回ったことが挙げられる。今後は、共同備蓄と世帯備蓄をうまく結びつけた実施形態の新たな機能的側面を探ると共に、この取り組みに見られる移転可能な知識を体系化していく予定である。

参考文献

- 1) 株式会社サーベイリサーチセンター：宮城県沿岸部における被災地アンケート調査報告書，2011。
- 2) 久保田幸秀：町地区自主防災組織活動報告—防災倉庫の活用術で迅速な避難—，地区防災計画学会誌 C+Bousai, Vol. 第10号, pp. 19- 22, 2017。