

社会文化の視点からみる地域土砂災害の防災制度—日台比較を通じて
 An analysis of the Community Disaster Reduction System from Social and Culture Perspective in Japan and
 Taiwan

○Fuhsing LEE・竹之内健介・巫仲明・許瓊文・矢守克也

○Fuhsing LEE・Kensuke TAKENOUCI・Chung-ming WU・Chiung-wen HSU・Katsuya YAMORI

Recently, community-based disaster prevention work started to make an effort on empowerment of community in the world. Because of the culture, history and social, each country has their own system to develop their disaster reduction system. In this study, we conduct an analysis of the community disaster reduction system from social and culture perspective in Japan and Taiwan. We found out Japan has a strong and long term system and hard to change. Taiwan has a weak and short term system but flexible. For example, In Taiwan, the DRS work in community depends on people, if people who quit the work stop. In Japan, DRS work became routine activities in community.

1. はじめに

近年、日本だけでなく、世界各国も地域の防災力を向上することを目標にしている。それらの目標は類似しているが、一方で文化や制度が異なるため、それぞれの地域防災の在り方が形成されている。たとえば、日本では被害軽減のための早期避難が依然課題となる中、地区防災計画など、コミュニティを軸にした取り組みが重視されている。一方、台湾における土砂災害対策では、国の政策として土砂災害専門員を各コミュニティで任命し、自主防災組織の育成など、人を軸にコミュニティにおける防災行動の促進が図られている。

このような差異がどのような特徴を持ち、どのように形成されてきたのか分析することは、災害時のコミュニティの役割、ステイクホルダーの関係性、避難の責任論、ローカル観測など、土砂災害に対する災害行動に関するさまざまな知見を提供しうるものである。

本研究では、日本と台湾の研究者が連携し、両国の土砂災害の地域防災がどのような社会的要因から実施され、どのような特徴を持つのか分析することを通して、土砂災害に対するコミュニティ防災政策の差異を明らかにするとともに、互いに今後必要な政策や視点について探求する。

2. 日本と台湾の地域における土砂災害防災制度の差異

以下、図1と図2を参照しながら、日本と台湾における土砂災害の地域防災制度の差異について

説明する。

① 行政・専門家と地域の関係性

日本では、地域のソフト防災・ハード防災に関する政策は、地域の行政機関である自治体が主に管理している。また大学の研究者などの専門家が自治体の要請を受けて、地域の防災に協力する場合もあるが、地域内で防災に取り組む際の主役は、主に自主防災組織、自治会会長、一般住民である。

台湾では、災害対応の担当機関は、国（中央）、地方（県、市）と自治体（市、郷、鎮）の3つに分けられる。日本とは異なり、土砂災害に関して、自治体ではなく、中央政府の部局と地方政府が土砂災害の発生リスクが高い地域の災害対応を管理している。たとえば土砂災害は中央政府の行政院農業委員会水土保持局（以下、水保局）が担当する。水害は行政院經濟部水利署である。

また、中央政府や地方政府が地域の防災力を向上させる目的で、大学の研究者およびコンサルタント会社といった専門家向けの競争型委託プロジェクトを立ちあげ、専門家が災害リスクの高い特定のコミュニティに入り、現地で防災教育および自主防災の人材を育成する。台湾では、大学教員が政府や民間の委託案を受けてビジネス事業を行うことも一般的である。自主防災組織の活動および防災専門員の育成などは、政府が資金を提供し、専門家が地域のリーダーと相談しながら、住民のニーズに柔軟的に対応している。しかし、一時的なプロジェクトであるため、政府の首長が防災に興味があったり、政治家の利益衝突になったりと

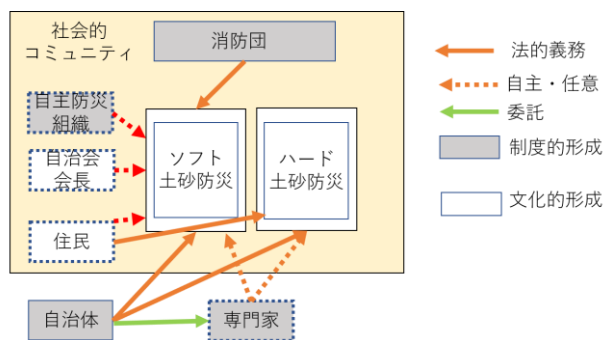


図1 日本の地域防災制度イメージ図

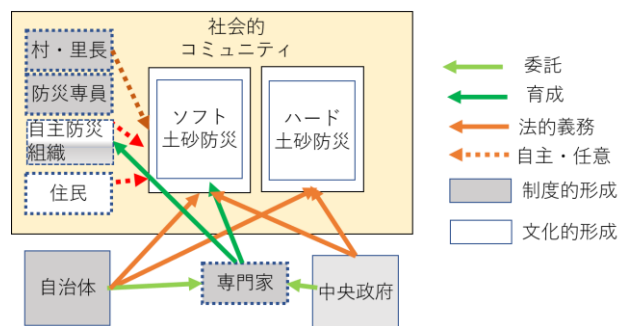


図2 台湾の地域防災制度イメージ図

いった理由で予算がなくなると地域防災の活動が継続しないことも頻繁にある。

地域社会では、主に村・里の首長である村・里長（村・里は同レベルの行政単位、以下里長と統一）が主となり、自主防災組織、土石流防災専員、一般住民とともに、地域防災に取り組んでいる。

② 社会的コミュニティの役割

日本の地域では、自治会や自主防災組織が主となって、ソフト防災を行い、消防団などとも協力しながら、緊急時における避難の呼びかけ、避難所の開設などを実施している。自主防災組織は、自治会組織と似たようなメンバーで構成されていることも多い。一般住民は自主的（任意）に地域防災の取り組みに参加し、防災情報は個人レベルで利用していることが多い。

台湾で日本の自治会長に相当する立ち位置は里長である。里長は、4年に1回の選挙で選ばれる。基本無給であるが、毎月事務費が支給される。職務内容は地域に関するすべての行事に関わり、地域サービスを行うことである。防災のハード面の工事、整備の点検などにも関わっている。ソフト面においても、主に行政・専門家との連絡、自主防災組織のリード、緊急時の避難のよびかけ・強制的に避難、避難所の開設、食料の調達、災害後の状況確認などの業務がある。一方、自主防災組織は主にソフト防災の活動を担っている。主に里長の指令を受け、防災の活動を分担する。

台湾における地域防災のもう一つの特徴は土石流防災専員（以下、防災専員）である。防災専員は、中央政府と専門家が育成している土石流の防災リーダーである。水保局が土石流危険渓流周辺地域の里長、一般住民、コミュニティの防災組織のメンバー、土砂災害防災ボランティアに呼びかけ募集している。1つの地域には1~2人の防災専員が配属されている。防災専員の主な仕事は、第1に災害前に簡易雨量筒を用いた雨量を観測

し、水保局へ報告すること、第2に雨量が警戒値を超えた際に、保全対象となる住民へ避難指示を与えることである。平常時に、防災専員は、研修の受講、地域住民を対象にした土石流避難に関する防災教育、防災訓練の協力、周囲環境の安全点検などの業務を行う（李・矢守，2018）。一般住民は、里長や防災専員の指示を受け、災害時に避難する。

③ 消防団の役割

日本では、消防団が地域に関わる多くの災害、たとえば火事・土砂災害・水害・地震・津波などに対応している。消防団は地域防災の中核的な立ち位置である。たとえば、平成30年度の7月豪雨では、消防団が住民の救助活動や避難誘導、行方不明者の捜索等を行ったほか、土砂等の撤去作業や地域の巡回活動、土砂災害のおそれがある危険箇所の警戒活動等を長期間にわたり実施している（平成30年版消防白書）。

一方、台湾は日本と異なり、消防団は主に消火活動や地震時の救助を担当し、土砂災害の場合は出動しない。土砂災害への対応は、里長や防災専員、自主防災組織である。台湾では、消防団は継続的な訓練活動を実施していないため、救助活動、捜査および土砂の撤去などができない制限がある。

3. おわりに

日本では、自主防災組織や地区防災などの地域防災に関わる制度が生まれ、地域主体の活動も定着している。一方、台湾では地域組織の制度は強固である一方、地域防災の制度は弱く、活動を継続する基盤が不足している。しかし、リーダーや専門家などの「人」が中心となり、活動が活発化させ、地域防災の課題に対応できる柔軟性がある。研究を通じて、今後、互いの地域防災に関する制度や政策に対し提言を行う。