

□ 自主防災の歩むべき方向

京都大学防災研究所 林 春 男

市民防災力の向上が今後の課題

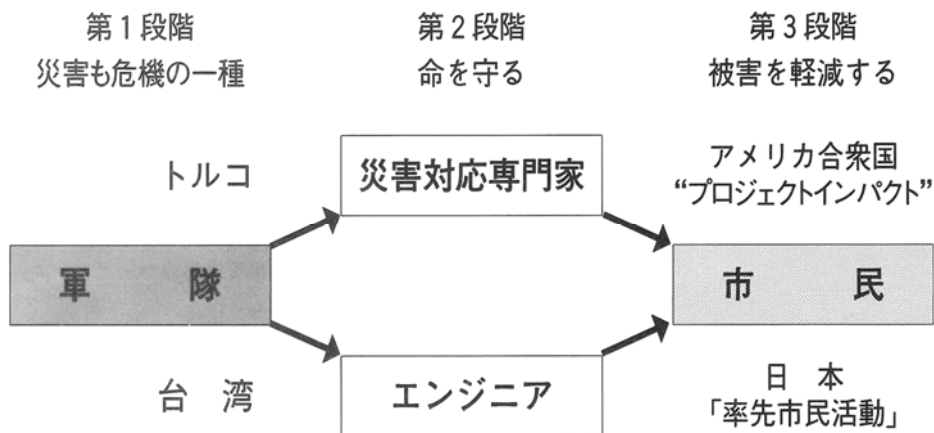
だれが防災の主役かという観点で世界を見ると、図に示すように、防災には 3 つの段階が存在している。すなわち、第 1 段階は国軍による災害対応、第 2 段階は防災の専門家による防災、第 3 段階は市民を中心とした防災、の 3 段階である。

第 1 の段階に世界の大部分の国が属している。彼らにとって自然災害は、その国を襲う数多くある危機のひとつに過ぎない。

防災が大切だとはわかってはいても、それだけを特別に扱い、それだけに特別な対

策をするだけの余裕がないのである。運悪く災害が発生すれば、危機対応の専門組織である国軍を投入して対応する方法がとられている。昨年大地震に見舞われたコロンビアも、トルコも、台湾も最終的には国軍の投入が災害対応の決め手になっている。いつ起きるかわからないが多額のコストを必要とするものは後回しにされると「計画のグレシャムの法則」は教えるが、それが現実になっている段階である。

第 2 段階には日本とアメリカ合衆国という世界の二大防災先進国が属している。どちらも防災の専門家による防災活動を中心



としている点が共通している。同じ防災専門家といっても、その内容には大きな違いがある。日本の場合には、災害に対して強い構造物を整備することを防災の中心にすえているため、エンジニアが防災の専門家の地位を独占している。一方アメリカ合衆国では、防災への関心が高まった時にはすでに社会資本の整備が完了していたために、災害発生後の被害軽減を中心に防災対策を推進してきた。その結果、エンジニアだけでなく、災害発生後の危機管理にあたる災害対応の専門家が多数存在し、専門職として国や地方の自治体や企業で危機管理にあたっている。

第3段階は今後の日米両国の防災が目指すべき理想形である。日米両国は防災の専門家だけでは防災ができないという同じ問題を今抱えている。

わが国の場合には1995年の阪神淡路大震災がきっかけである。未曾有の規模の災害であり、災害対応に従事すべき人々も被災してしまうという体験は、行政を中心とした防災の専門家だけではとても大災害には太刀打ちできないという認識を生んだ。それを埋めたのが地域住民の互助の力であり、全国から駆けつけたボランティアの力だった。震災を契機として、災害発生後の対応力を向上させるために市民の防災力をどう向上させるかに関心が集まった。

一方、アメリカ合衆国では災害による多数の死者は幸い出ていないものの、近年の災害の巨大化による財政支出の大きさに行政機関が音を上げてきた。市民や企業の参加を軸として地域の防災力を向上させるプロジェクトが進められている。21世紀を前

に日米両国は期せずして、市民の防災力の向上を共通の課題に直面しているのである。

災害対応の主役としての「住民力」

阪神淡路大震災では住民の互助が人命救助、初期消火、避難所運営に大きな役割を担っていた。ある調査によると、震災当時救助された人の96%が住民の互助によるという結果もえられている。災害対応の主役は地域住民であることがあきらかになった。この事実を知って、地域住民のこうした住民力を維持・向上させることの重要性を多くの自治体が認識した。その結果として、地域の「自主防災組織」の結成に熱が入るようになった。

わが国の自主防災組織活動は長い歴史を持っている。大規模地震特別措置法の制定を契機に静岡県を中心に自主防災活動の結成育成が熱心に推進されてきた。自主防災組織活動の大切さは海外でも注目され、アメリカ合衆国カリフォルニア州ではオークランド市の“CORE”(Citizens of Oakland

Responding to Earthquake)をはじめ、各地で日本の制度を真似た市民による自主防災組織が作られている。

大規模地震特別措置法の制定から20年あまりが経過して、本家の日本では自主防災活動の中だるみが指摘されていた。そのときに発生した阪神淡路大震災は、再び自主防災活動への関心を高めさせ、市民防災力の活性化のための特効薬として自主防災組織の結成率を高める競争が始まった。

しかし短期的に自主防災組織の結成率を

向上させようとする、どうしても「町内会読み替え型」の自主防災組織にならざるをえなかった。自主防災組織の母体として町内会が重視されたのは、そこに住民の自発的な自治意識が現われているからではない。むしろ、わが国では町内会が住民への周知機能を担う行政の末端機構として長い間重要な位置を占めてきたからである。いわば町内会以外に住民活動を組織化する方法を行政も知らないのである。その結果、「町内会読みかえ型」自主防災組織が全国各地に誕生していった。

名前だけの自主防災組織の無力さ

町内会を「自主防災組織」と読み替える自主防災活動は、いざというとき何の役にもたたないことを阪神淡路大震災が証明した。これは神戸市東灘区渦が森小学校区の防災福祉コミュニティーのリーダーを勤める井上哲雄さんの証言である。井上さんは震災直後の住民力の働きを次のように紹介している。

「地域によって大きな差ができました。救助活動はまず、家族や親戚、近所の知人などの安否確認と救出が先でした。一方でそれほど近い関係にない場合には、頼まれて始めていく場合が多かったのです。そういう場所では、誰かがリーダーシップが発揮し、救出を呼びかけて救出したのです。日頃から人の付き合いの親密な地域や自治会活動が活発なところと、地域活動に消極的なところでは、救出に歴然とした差ができました。それは救助活動だけでなく、その後の救援

物質の配分、避難所の運営でも同じでした。とくに新興住宅地ではうまくいかないことが多かったと思います。だから日頃の人間関係が、そういうときにそのままあらわれたのです。日頃の地域の人との絆がいかに大切かということです。」

一方、震災が発生したとき、神戸市には「自主防災推進協議会」という名称の自主防災組織が存在していた。昭和60年から平成5年にかけて、神戸市全域で168の協議会が結成され、51%の世帯が加入していたという。井上さん曰く、「その組織は我々の地域にもあったのです。にもかかわらず、あの大地震のとき、その『自主防災推進協議会』は、何も機能しなかったのです。」と。井上さんの経験は、自主防災組織を設立するだけでは災害時の住民力の向上は実現されない、日頃の地域活動を活性化することが災害時の住民力を高める決め手であると、教えてくれる。

日頃の地域活動をどう活性化するか

井上さんも「いざとなったら、地域の人は動きません」と断言している。問題は地域の人々の力をうまくまとめる仕組みを日頃からどのように準備をしておくかである。

そのための方策をいくつか考えてみよう。

1) 日頃から活動するさまざまな団体に「防災機能」を付加する

市民防災力の向上には、日頃から地域で活躍するリーダーを中心に防災についての理解を深めてもらい、災害に対してどうすべきかを考え、行動する機会を持つことが

有効である。そのための組織を無から育てることは大変なので、既存の団体組織に防災機能を付加するという戦略がとられた。

既存の団体として最初に着目されたのが町内会・自治会だったのである。町内会読み替え方式は、自主防災活動の普及に大いに貢献した。

しかし、自主防災組織そのものが珍しくなくなった現在、いつまでも町内会・自治会だけを対象としていいのだろうか。

むしろ、町内会以外の団体にも同じような防災機能を広めることが必要なのではないだろうか。たとえば、地域リーダーとして活躍している人も多い地元の自治体職員、広く地元で根ざしたボランティアグループ、各種の地域団体、地元企業などが防災機能を持つようにもっと積極的に働きかけるべきであろう。

2) 充実した活動を可能にする防災カリキュラムの整備充実

災害そのものの発生頻度が低く、実践の場が少ない防災活動では、訓練が重要な意

味を持つ。現在の防災訓練や防災ボランティア養成講座は、災害発生直後の活動に焦点があてられている。市民の力がもっとも活躍する場面を対象としているためである。しかし、市民の力が必要とされるのは、災害発生直後だけではない。各地からボランティアが集まる災害救援の場面でも、地元のコーディネーターなしには円滑な救援活動は不可能である。その後の長期に及ぶ復興過程においても、行政施策と被災者を結ぶ接点として地元の人々の助け合いが大きな役割をはたしてきた。さらに今後の災害に対する被害予防の対策を進める上でも市民の力がぜひとも必要となる。

こうした市民の力を一層生かすためには、災害予防から復興までを視野に入れ、防災全般の中に市民防災力をどのように反映すべきかを説く防災カリキュラムの整備が不可欠である。これは今後自治体の防災担当者に課せられた大きな課題である。