

「自主防災組織, ボランティア等と連携した災害弱者対策のあり方に関する調査研究」について

(財) 消防科学総合センター

主任研究員 黒田 洋 司

はじめに

災害弱者対策をいかに進めていくか, 大きな課題となっている。本調査研究は, 当センターが自治省消防庁から委託を受け, 自主防災組織やボランティア等と連携した災害弱者対策事例の調査・分析を通じ, これらと連携した対策のあり方について検討したものである。その結果は, 報告書及び概要版としてとりまとめたところであるが, 本稿では, これを集約し, 基本的な連携のあり方について簡単に紹介する。

1. 災害弱者対策の基本的な考え方

災害弱者の現状及び近年の災害の教訓を踏まえると, 災害弱者対策として取り組むべき領域は, より拡大していく傾向にあるといえる。具体的には, 対策の対象者の拡大, 対策の内容の拡大, 対策を講じる時期の拡大といった視点からとらえていく必要があると考えられる。

施策の領域が拡大していくと, 「災害弱者対策」を従来のように行政の特定の部署が特定の施策を実施するという固定的なイメ

ージでとらえるのではなく, より総合的で双方向的なイメージでとらえることが必要となってくる。具体的には, 災害弱者対策のあり方について次のようなことがいわれている。

①防災の個別的な課題ではなく包括的な課題である

今後, 高齢化はさらに進行していくことから, 全ての防災対策は「高齢化」を意識して検討される必要がある。また, 障害のある人々がハード, ソフトの両面においてより安心して暮らせる地域は, 万人にとって安心できる地域であり, 防災の最終的な目標はここに設定することが望まれる。こうしたことから, 災害弱者対策は, 弱者支援という防災の個別的な課題ではなく, 防災全般を包括する課題としてとらえていく必要がある。

②災害弱者自身が主体的に「参加」すべき課題である

これまでの災害弱者対策は, 支援を行う健全者と支援を受ける災害弱者という観点から検討されることが一般的だった。しかし, 高齢化の進展等の流れの中で, 災害弱者といわれる人々自身も自らできる範囲で防災の取組みを進めることが必要であるとい

われるようになってきている。障害を持つ人も、自らの能力やネットワークを活かして対策の企画や実施に参加することで、より障害者の立場に立った対策を遂行したり、また、障害を持つ人への健常者の認識を深化させることが可能となる。

③災害弱者の自助力と支援力の双方を高めていくべき課題である

災害弱者の災害対応力は、自助によって培われた自らの対応力(自助力)と災害弱者を支える力(支援力)の和と理解できる。

健常者であっても災害弱者であっても自助力の充実・強化は基本であるが、災害弱者の場合、自助力には一定の限界があり、支援力が小さければ災害時に困難に直面する可能性が高くなる。そのため、自助力と支援力の双方を高めていくことが重要となる。なお、災害弱者に対する支援力が効果を上げるためには、災害弱者自身が日頃から支援を受ける外部と積極的な接触をすることが望ましい。この点も災害弱者の自助のひとつとして強調されるべきである。

2. 自主防災組織ボランティア等と連携した災害弱者対策の可能性

1 を踏まえた災害弱者対策を推進していくとする場合、行政機関だけで取り組むのではなく、自主防災組織やボランティア等地域の中で自主的にさまざまな活動を展開している勢力と連携した取組みを模索していくことが有効と考えられる。

自主防災組織(婦人防火クラブ等を含む地域の住民による自主的な防災組織)は、1)

即応性、2)連帯性、3)日常性、4)密着性という観点から大きな可能性を持っている。即応性とは、最も身近にある防災力ということで災害時に最も早く対処できるということである。連帯性とは、個々のばらばらな行動を地域ごとに団結し組織的な行動へと導くことができるということである。日常性とは、日常的な生活の営みを通じて防災活動の具体化を図ることができるということである。密着性とは、地域に関わるきめ細かな情報を保有し地域に即した活動が展開できるということである。

一方、ボランティア等については、具体的には次のような勢力が考えられる。

- a. 福祉、環境、まちづくり、防災等の分野で活動しているボランティア
- b. 老人クラブ、障害者団体等災害弱者自身を含む団体
- c. 民生・児童委員、社会福祉協議会、施設福祉・在宅福祉実施団体等日常的に災害弱者の生活を支えている人や団体
- d. 学校、PTA、農業協同組合、商工会、医療機関(医師会)、ライフライン機関等災害弱者に身近に接する可能性のある機関・団体

これらの多くは、日常性、密着性という特性を持ち、自主防災組織と同様の可能性を有している。さらに、災害ボランティアについていえば、阪神・淡路大震災等でみられたように、組織の成り立ちにしても活動の内容や方法にしても一言で表現できないほど多様かつ柔軟であり、活動の必要性について共通認識を持てれば連携したさまざまな活動を期待できる。また、特定の地域を超えてさまざまなチャンネルを持つ場合も多く、

広域的な活動も期待できる。

自主防災組織、ボランティア等は、活動の自主性、自立性を特徴とするものであり、これら組織等が自発的に創意工夫を凝らして災害弱者対策を推進している事例も多くみられるところであるが、行政と自主防災組織、ボランティア等が連携することで、次のような効果が期待できると考えられる。

①情報を共有化できる

連携によって、行政、自主防災組織、ボランティア等がどんな活動をどのような理念の下で行っているか、あるいはどのような(どの程度の)能力を持っているか等、情報を共有化できる。

②不足している能力をお互いに補完した活動を遂行できる

行政側は、個々の地域や対象者に対してきめ細かな対策を講じるためのマンパワーが不足しがちであるが、一方で公的財源の運用、専門的な知識等の「能力」がある。

自主防災組織ボランティア等の側についていえば、即応性、連帯性、日常性、密着性、多様性、柔軟性、広域性といった行政側にはない「能力」を有するが、財政的な制約や専門的な知識の不足といった問題を持つ場合

が多い。こうしたお互いの長所、短所を「連携」によって補い合い、より幅広い活動を行うことが可能となる。

③存在意義の相互確認ができる

連携した活動を通じて、相手組織の存在意義の確認、そして自組織の存在意義の確認ができることもひとつの効果といえる。

④社会的な認知が得られる

平常時において、連携した活動が活発に展開されると、活動に参加している組織等の社会的な認知はさらに深まっていくと考えられる。

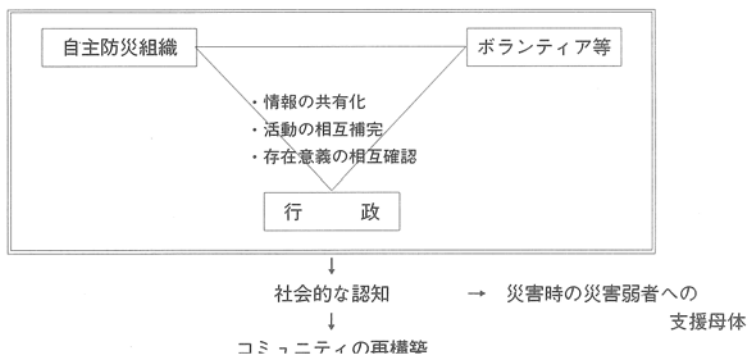
⑤コミュニティの再構築につながる可能性がある

連携した活動が各所で展開されると、地域における情報やヒト、モノの交流が活性化する。多様な活動を通じて、新たなコミュニティの形が見えてくる可能性もある。

⑥災害時の災害弱者への支援母体となることができる

いざ大規模な災害が発生した場合、行政と自主防災組織、ボランティア等がばらばらに災害弱者を支援するのではなく、情報を共有化して一元的に支援する方が効果的と考えられる。特に、規模の大きな災害の場

図1 自主防災組織、ボランティア等と行政との連携概念図



合には、被災地外のさまざまな機関・団体から支援の動きが出てくると考えられ、これを被災地において的確に受け入れることも重要となる。日頃から行政と自主防災組織、ボランティア等との連携が進んでいけば9災害時の災害弱者に対する一元的な支援母体としての機能を生み出すことが可能となるし、さらに、外部からの救援を一元的に受け入れる体制もとりやすくなると考えられる。

3. 自主防災組織、ボランティア等と連携した災害弱者対策の進め方(イメージ)

地方公共団体においては、自主防災組織、ボランティア等の特性を考慮した連携体制の構築を図り9より実効性のある災害弱者対策の推進に努めることが望まれる。

具体的には、各地域の実情に即して進める必要があるが、各地方公共団体での取組みを検討する際の参考として、以下では、連携体制の構築と対策の推進についてのイメージを示す。

(1) 連携体制の構築

自主防災組織、ボランティア等と行政とが効果的に連携するためには、連携の基盤となる体制を整備することが重要である。

その体制は、次の3つのレベルでイメージできる。

①地域(町内会・自治会, 小学校区)レベル

即応性, 連帯性, 日常性, 密着性といった自主防災組織, ボランティア等の特性を最大限に発揮するために, 地域レベルでこれ

らのネットワーク(「災害弱者支援ネットワーク」(仮称))を構築し, 行政の活動支援等を通じてきめ細かな活動が行える体制の整備が考えられる。

②市町村レベル

地域レベルの活動を活性化し, また, その限界を補うため, 市町村が主体となり, 地域の災害弱者支援ネットワーク, 市町村レベルで活動を展開しているボランティア等, さらに消防機関や警察等との間でネットワーク(「災害弱者対策推進ネットワーク」(仮称))を構築することが考えられる。

③都道府県レベル

市町村レベルの活動を活性化し, また, その限界を補うため, 都道府県レベルにおいても, 都道府県, 市町村災害弱者対策推進ネットワーク代表, 都道府県社会福祉協議会, 日本赤十字社都道府県支部, 都道府県域で活動しているボランティアや障害者団体等との間で「災害弱者対策推進ネットワーク」(仮称)を構築することが考えられる。

(2) 対策の推進

上記のネットワークを通じて, 表1に示すような多様な災害弱者対策の推進が期待できる。各レベルでのネットワークの構築により, 地域, 市町村, 都道府県レベルが有機的に結びついた対策の推進が期待できる。さらに, 災害発生時には, これらのネットワークを通じて災害弱者のニーズを効果的に把握したり, 外部からの支援を的確に受け入れることも可能となる。(図2)

図2 地域，市町村，都道府県レベルの連携図

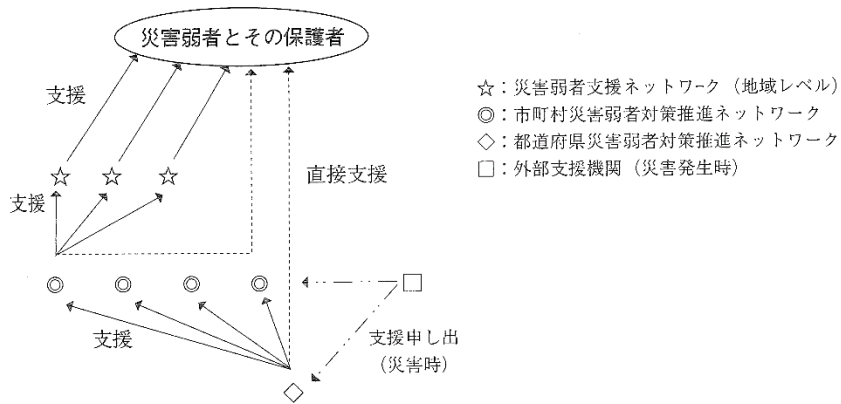


表1 行政と自主防災組織，ボランティア等との連携のイメージ

	連携の体制	連携した取り組みが期待される内容	
		家庭内対策の推進	防災まちづくり
地域レベル	災害弱者支援ネットワーク 主体；自主防災組織	・災害弱者への個別の周知，指導，支援	・防災マップ，災害弱者台帳（データベース）の作成 ・安否の確認，情報伝達，避難誘導体制の整備 ・災害弱者も参加した防災訓練の実施
市町村レベル	災害弱者対策推進ネットワーク 主体；市町村	・地域レベルでアクセスが難しい災害弱者への個別支援 ・啓発用教材の作成 ・人材の育成(研修会の開催等)	・市町村レベルでの取り組みが必要な災害弱者対策の推進（行楽客，観光客，帰宅困難者対策等） ・災害弱者も参加した防災訓練の実施 ・災害時の支援体制の整備 ・地域レベルの災害弱者支援ネットワークの交流促進
都道府県レベル	災害弱者対策推進ネットワーク 主体；都道府県	・市町村レベルでアクセスが難しい災害弱者への個別支援 ※啓発用教材の作成 ※人材の育成(研修会の開催等)	※市町村レベルでの取り組みが必要であるが，広域的観点等から都道府県においても取り組むことが必要な対策の推進（行楽客，観光客，帰宅困難者対策等） ※災害弱者も参加した防災訓練の実施 ・災害時の支援体制の整備（特に，広域災害時の外部からの支援の受入れ体制） ・市町村災害弱者対策推進ネットワークの交流促進

(注) ※は，市町村レベルで対応が困難な場合，あるいは広域的に実施する方が効果的な場合に対応が望まれるもの。