

## □市民防災組織のこれから

### ～自律、共助、減災の教訓の具体化～

神戸大学都市安全研究センター 室 崎 益 輝

#### はじめに

阪神・淡路大震災は、自主防災組織や災害ボランティアなど、市民レベルでの防災組織のあり方を改めて考えさせる、大きな契機となった。そこでここでは、大震災以降の市民防災活動の特徴や教訓を踏まえて、これからの市民防災組織のあり方を考えてみることにしよう。

#### 大震災後の市民の防災活動

阪神・淡路大震災では、ボランティアによる災害救援活動や被災地市民による自主防災活動が、大規模かつ広範囲に展開された。それらの活動は、量においても質においても、従来の活動をはるかに乗り越えた、新しい地平を獲得している。

そこでまず、その特質がどこにあるか、整理しておきたい。

第1に、その大量性を指摘することができる。当初の3カ月の間に延べ100万人以

上のボランティアが駆けつけたことに示されるように、かつてない規模で市民の支援活動が展開されたことである。第2は、その多様性である。地域に密着した組織に加え専門技能をもった組織、地域内のボランティアに加え地域外からのボランティア、率先的な民間企業に加え博愛的な宗教団体など、様々な組織や団体がそれぞれの立場に応じて活動している。第3には、その継続性を指摘することができる。救援に駆けつけた市民の一部は、応急対応が終了してもなお被災地に止まって、その後の復旧活動や復興活動の支援を継続している。いままもなお、被災地で継続して支援活動を展開しているボランティアは少なくない。第4に、その融合性があげられる。市民の防災への取り組みが、環境や福祉さらには都市計画といった分野と密接に結びつき、幅の広い環境づくりや社会づくりの活動として発展している。

一般論はさておき、市民の防災活動としての新しい質について、もう少し具体的に触れておこう。まず自主防災活動において

は、防災福祉コミュニティという福祉と防災を融合させた取り組み、また安心安全コミュニティという防災と防犯を融合させた取り組みが、前進しつつある。そのなかでは、市民が自律的に身近な公共空間をマネジメントする、自律性と持続性をもった運動が芽生えつつある。次に、災害ボランティア活動においては、災害救援のための全国的ネットワークを構築する取り組み、また地球レベルでの災害救援を行うグローバルな取り組みが、前進しつつある。

大震災の復興の成果がハードよりもソフトにあるといわれるが、まさに市民の防災活動の進化をみてとることができる。

ところで大切なことは、なぜこのような進化が得られたのか、ということである。

その第1は、被災の大規模性あるいは救援ニーズの大量性である。個々人はもとより行政の力をもってしてもどうにもならないという現実が、市民の支援力を必要としたのである。第2に、血縁的あるいは地縁的な古い救援システムの崩壊がある。地域の中にかつてあった相互扶助的なシステムが崩壊し、それが十分に機能しなくなった状況の下で、地域の内外からの、新しい形の支援が求められた、ということができる。

第3に、これが最も重要なことであるが、自律した市民が社会の担い手となる胎動がある。市民社会への胎動が、震災とその復興という場面を通して、市民が担い手となる新しいシステムを構築せしめた。なお、この最後の市民社会という視点は、これからの市民の防災活動を考えるうえで、極めて大切なものである。

## 震災の教訓と市民防災活動

私たちは、自律、共助、減災というキーワードに代表される教訓を震災で学んだ。

これらの教訓とのつながりで、市民の防災活動を捉えなおすことも大切である。

自律と共助というのは、先に述べた新しい市民社会と密接に関わっている。そのうち自律というのは、市民自身が率先して社会との関わりをもち環境創造に参画しなければ、自らの生命を守ることも、社会の安全を確保することもできない、ということである。いままでの、行政依存的な防災への態度を改めることを、ここでは要求される。地域社会そのものが災害に強くなること、そしてそのための市民力を獲得することが、いかに大切かを私たちは学んだのである。災害に強い市民力を構築する実践として、市民防災組織の成長を考えなければならない、ということである。

次に、共助について言及したい。自助、公助に加えて、共助が必要なことを学んだ。それは、被害の抑制あるいは災害の救援には、中間的あるいは連帯的な組織活動が欠かせない、ということである。災害に対しては、地域社会が運命共同体的関係にあり、それがために協働し連帯した取り組みが求められる、ということでもある。震災はつながりの大切さを教えてくれた。人と人のつながり、組織と組織のつながり、地域と地域のつながりが、命と暮らしを守るうえで欠かせない、ということである。このつながりが、共助の原動力となる。身近で細やかな対応ができるというのも、共助のメリットである。

ところで共助には、近隣レベルでの共助と社会レベルでの共助がある。近隣レベルには自主防災組織や地域企業の防災組織が対応し、社会レベルでは災害ボランティア組織や社会福祉関係団体が対応する。この2つの共助組織が補完的な関係あるいは協働的な関係にあることを、ここでは強調しておきたい。いままで私は、自主防災組織も災害ボランティア組織も同列に区別することなく論じてきた。それは、両者を一体のものとして捉えることが、これからは大切だと考えてのことである。

さて、最後の減災についても、触れておこう。減災というのは、被害を限りなくゼロに近づけるために、様々な組織による様々な手段を有機的かつ効果的に組み合わせる、というものである。ここでは、防災に関わる多様な市民活動が連携することの必要性和事後だけではなく事前も含めた多様なフェーズで市民活動を展開することの必要性を、確認しなければならない。後述するこれからの課題における、防災活動の日常化や連携化に関わるキーワードである。市民の防災活動のグランドビジョンあるいはパースペクティブを、減災という視点から再構築することが、必要と思われる。

## 市民防災これからの課題

それでは、最後にこれからの課題を整理しておこう。

その第1は、活動の持続化あるいは日常化である。自主防災組織では、災害後の消火や焚きだしなどの活動に限定する傾向、災

害ボランティアでは、災害後の救援や復旧の活動に限定する傾向がみられ、そのために災害のない平和な時期には活動が停滞しがちである。ところで、災害直後の活動に対象を限定するにしても、そのための事前の準備が不可欠で日常的なトレーニングなどが求められるはずである。

日常化ということにより大切なことは、その活動を直後の救援活動に限定しないことである。被害を少しでも軽減するという視点に立つと、直後の緊急対応はもとより、事前の予防対応、さらには事後の復興対応に積極的にとりくむことが要請される。事後の復興対応の重要なことは、阪神・淡路大震災後の市民活動をみれば明らかである。生活再建の段階においても市民援助が不可欠だったからである。住宅再建や復興まちづくりをも対象とした活動の幅広性が、ここでは求められる。

さて、復興にも増して重要なのが、予防の活動である。住宅が倒壊した後での救助救援や再建支援も大切であるか、それ以上に倒壊する前の耐震補強が大切なのである。家具の転倒防止や住宅の耐震補強が徹底されれば、予想される死者を限りなくゼロに近づけることも、夢ではない。こうした事前の取り組みを個々人に任せるのではなく、地域活動として展開すること、ボランティア活動として展開することである。

その第2は、協働化あるいは連携化である。組織や活動が多様化するのには良いとして、その組織が個別的にあるいは競争的に活動する傾向がみられる。大規模な災害に対しては、互いに助け合わないと対抗できないというのが、大震災の教訓であった。

運命共同体的な関係の中では、小異を捨てて大同につくことが求められる。ここでは、自主防災組織などの地域組織と災害ボランティアなどの支援組織とが連携すること、消防団や婦人会などの熟成組織とNPOなどの新興組織とが連携することが求められる。地域組織の間やボランティア組織の間での、手柄争いや縄張り争いを克服する必要のあることは、いうまでもない。

ここでは、支援や連携についての正しい理解と態度が求められよう。支援では、被災者および被災地の自立を促すように支援をはからねばならず、被災者を尊重する姿勢が欠かせない。連携では、コミュニケーション(共有)、コーディネーション(協調)、コラボレーション(参画もしくは共考)、コラボレーション(協働)の4つが必要といわれるが、中でもお互いを認め合い尊重しあって協調するというコーディネーションが欠かせないのである。このコーディネーションは、行政と市民との関係についても尊重されなければならない。

ところで連携においては、そのためのシステムを予め構築しておくことが欠かせない。全国レベルでは、災害救援のための共同センターの構築がゆるやかな形であっても必要とされよう。そこにおいては、社協と日赤との連携やボランティア組織相互の大同団結が必要で、そのためのラウンドテーブルなどを通しての関係づくりを期待したい。ところで、連携のシステムづくりでは、なによりも地域レベルでの連携関係の強化が急がれる。自主防災組織などを核に、NPOやボランティアさらには地域企業などが、連携する仕組みと拠点の構築が求められている。

その第3は専門化あるいは技能化である。被災軽減や救命救助には専門知識や高度技術が欠かせない。わが国の市民防災組織をみると、精神主義に傾斜しているためか、技能性や装備性に欠けているものが多い。バケツリレーなどの消火技術についてはある程度まで訓練がなされているが、情報技術や救命技術まして耐震技術やケア技術などについては、教育や訓練が十分になされているとはいいがたい状況にある。

このためにまず、自主防災組織および災害ボランティアの教育訓練のプログラムの抜本的な見直しが、必要と思われる。市民防災組織に対しても、図上訓練など新しい手法の普及が図られつつあるが、災害事象の基礎知識の習得からインターネットの応用技術の習得にいたるまで、体系的で実戦的な技能開発の取り組みがここでは求められる。

技能化ということでは、自主防災組織などの装備の充実というか高度技術化が欠かせない。バケツよりも消火ポンプ、ハンドマイクよりも携帯端末といったように、装備の近代化や高度化を推進しなければならない。地域コミュニティ単位の防災情報ネットワークシステムが整備できれば、高齢化などの問題を高度技術でカバーすることも可能である。それに加えて、家具の転倒防止や家屋の耐震補強など、予防活動に生かされる技術の開発も待たれるところである。