

□市民をエンパワーメントする 手段としての自主防災組織

京都大学防災研究所 林 春 男

21世紀前半の日本は西日本を中心に地震の活動期に入っているといわれています。

最悪シナリオを考えると2035年前後に想定東海地震、東南海地震、南海地震が同時に発生し、関東から九州までに広がる超広域地震災害の発生が予想されます。それまでの間に近畿地方を中心に都市直下地震がおきる危険性も高まっています。一方、北海道から東北の太平洋側でも三陸地震津波を始め、宮城県沖地震など次の大規模地震災害の危険が迫っています。大規模地震災害が発生すると、当然行政の対応能力には限界があるので、被災地内外の市民たちの自助、互助が大いに期待されるわけです。市民の自助・互助、つまり市民の防災力

向上は今後の重要な防災対策です。そこで、多くの自治体では自主防災組織の結成促進に力を入れていきました。しかし、行政側が主体となって町内会・自治会の看板を書き換えて自主防災組織とする現在の方法がはたして有効かが疑問として残ります。こう書くと、他にどのよう

な方法があるのかという反論があると思います。こんな方法はどうだという提案を試みたいと思うのです。

自助7割、互助2割、公助1割

地震がおきると防災関係機関が何でも対応してくれるとことが誤解であることを、私たちが行った兵庫県の生活再建調査2001(下図参照)の結果で紹介しましょう。阪神・淡路大震災でもっともゆれが激しく、被害が甚大だった地域にいた人たちが、地震発生から最初の10時間、100時間、1000

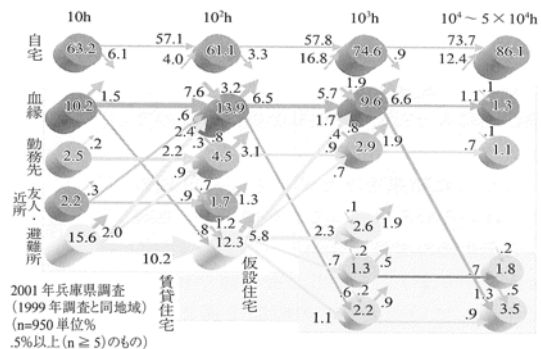


図1

時間の時点でどこにいたのかをたずねた結果が図 1 です。地震当日「自宅」と答えた人が 63%でした。個人的なつてを頼った人が 15%でした。内訳は「血縁」を頼った人が 10%、「勤務先」にいったという人が 3%、そして「友人」のところが 2%でした。「避難所」に行ったという人は 16%に過ぎませんでした。

100 時間目では、「避難所」にいる人は 12%に減ります。そのときは「自宅」にいる人も 61%に減っています。減った分は、「血縁」の 14%と「勤務先」の 5%が吸収しています。個人的なつてが一番活躍していたのが 100 時間目だったのです。

1000 時間目では、75%の人が自宅に戻っています。避難所にいた人は 3%、仮設住宅はわずかに 1%で、いわゆる公的支援を受けている人は 4%に過ぎないのです。それでも被災地人口が 350 万人ならば、14 万人になるわけです。興味深いのは、この時点でも親せきは 10%、会社も 3%と変化していませんが、「友人」からの支援はこの時点になるともうあてにできないのです。その代わり、新しく住居を確保する人がではじめます。賃貸住宅を借りた人は四割で仮設住宅に入った 2%よりも倍の数いるのです。

こうした結果をまとめると、被災地の人々はいろいろな「つて」を使って、地震災害発生後の混乱期を乗り越えていったことがわかります。しかし、その間でも自宅で生活していた人がどの時期を通じてももっとも多いのです。逆にマスコミで報道されるほどに避難所や仮設住宅を利用している人は少ないのです。それよりも、地縁、血縁、そして勤務先の縁など、自分たちが日ごろつちかかってきた縁を活用しているのです。

このことは、いざというときに一番頼りになる、あるいは一番基本に置かなければならないのは自分自身、いわゆる「自助」であることを示しています。しかし、震災で自分の力だけでは足りないところを、自分たちが日ごろ培っている縁、人間関係が補ってくれていることがわかります。それを「共助」「互助」といいます。しかし、それも災害が起きた直後の短い時間だけ、一時的に力を借りているものです。そこには当然限界があります。さらに、そうした資源を持たない人たちが利用するのが、公的な災害支援である「公助」だといえます。

自助、互助、共助を貢献度で比較すると、自助 7 割、互助 2 割、公助 1 割というのが実態でしょう。以上の結果からでも、災害が起きたときに、何事も社会が面倒を見てくれる、あるいは行政がしてくれるのだというのは虚構であることがお分かりいただけるかと思います。むしろ、社会の防災力を高めるには、いかにして自助能力をたかめるかが重要であることもわかります。これを英語ではエンパワーメント (empowerment) とよんでいます。

市民の防災力をどうエンパワーメントするのか

行政は基本的には社会の富を再配分するしかけです。したがって、配分できる富の量によって、行政サービスの水準も決まるわけです。行政だから何でもできるわけではありません。いわば有限責任しか持っていません。同じように保険も有限責任しか負えません。大規模な地震災害が発生すると

多くの社会サービスが必要となりますが、そのすべてを行政が担うことはできないのです。むしろ被災者地震の自助、互助を補完する役割でしかないのです。決して行政が防災の主役ではないのです。一方、災害発生後の被災者の行動、ときに個人住宅の再建ではっきりするように、互助や自助の力にも限界があるのです。

今後どのようにすればいいのでしょうか。万全とはいえなくとも、自助、互助、公助を上手に組み合わせて、地震に立ち向かうしか途はないのです。そのためには人々が地震防災に対して持つ考え方を大幅に改める必要があると思います。

現状では本来防災の主役である市民の側も、そして現在防災の主役であると自負する行政側も、地震災害を自分には関係がない他人事と思っているように見受けられます。多くの市民にとって、地震災害はテレビで見るものであって、自分が将来体験するものとは思っていないのです。地震のことなど考えたこともなければ、考えたくもないという人がほとんどでしょう。一方、行政側も市民が何も考えないから地震対策について考えるべきは自分たちだと思っているも、現実には他に解決すべき緊急の課題が山積みになっているので、いつ起こる分からない地震についての対策はどうしても後回しにならざるをえないのが実情でしょう。

この状況が続く限り、市民の中にも行政の中にも地震防災について、自分の問題としてとりあげていこうとする人はいないのです。この状況をまず打破する必要があります。いいかえれば、これからの地震防災にとって、地震災害に対して主体的に取り組

める人を育成することが急務なのです。

主体性とは、いざとなったら自分の力で事態を切り抜ける意欲と知恵を市民が持つことです。そして、それ以前に、いざという目にあわないように手を打っておくようになることです。そして、これからの行政の果たすべき役割は、そうした意欲と知恵を持つ市民を育成するための環境を整備することなのです。

地震防災に主体的に取り組む市民を育てることは、英語では能力開発(capacitybuilding)とよばれています。能力開発の方法論については、途上国への開発援助、いわゆる ODA で大きな関心事になっています。世界銀行がまとめた有効な ODA 援助を可能にするための条件は、防災における市民の能力開発を考える上でよい参考になります。

従来型の ODA 援助は、対象国に投入された資金総額だけで評価されてきました。

多額のプロジェクトを実施することが評価されました。プロジェクトが決まると、援助国から技術と企業がやってきて、その地に施設を建設する。援助国主体のいわば落下傘型の援助がほとんどでした。その結果として生れたものは、援助してもらって当然とする対象国側の援助依存の傾向です。

ODA 援助で作られた施設はすぐ機能しなくなるのです。維持管理がされないからです。壊れても修理もされず、多くの場合は盗難の対象となるのです。そしてまた新しい援助事業が始まるのです。春の河原です。いくら努力を投入しても、状況が改善しないのです。とくに、ひも付き援助の効果はそうでない場合の 1/4 になってしまうのでし

た。こうした状況をどうすれば打開し、有効な援助が可能になるかの答えが、世界銀行の3つの条件です。

- 1) 援助の対象国が、マクロ経済政策と社会サービスの提供について「健全な経営」を行っていること
- 2) 援助の推進にあたって参画的手法を採用していること
- 3) 援助の方式がアイデアと人材の提供を主とした援助であること

健全な経営とは、いいかえれば自助の意欲と能力を証明していることになります。

参画的手法の採用とは、現地の人と一緒に考え、現地の人が方向性をきめることです。

そして、アイデアと人材の提供を主とした援助とは、現地の人を指導する人材を送り込むことです。こうしたタイプの援助を、ODAの世界では能力開発型援助とよびます。相手国に自らが主体的に開発を推進していこうとする力を育むことです。そのため呼び水が援助国からのプロジェクトの役割であるという認識が基本です。

この認識と方法論はなにも ODA だけのものではありません。何事にもあてはまる、一般性があると思いませんか。わが国の今後の防災のあり方を考える上でも、行政機関の施策のあり方に関して参考になる考え方です。

- 1) 地震防災に関して自助の推進: 地震防災に高い意欲と能力を示す人を探し出し、その地域の地心防災の主役として位置づける。

2) 地震防災に参画的手法の採用: 地震防災の推進方策について、行政だけでなく、地域の地震防災の主役と協働して決定する。

3) アイディアと人材の提供を主とした施策: 参画的な地震防災のあり方を指導できる人材を活用・育成する。

行政には住民参画の場で、市民を指導できるだけの見識と技術を持つ職員の育成が求められます。そのためには育成のプログラムが必要になります。しかし、そうしたプログラムが個々の自治体でばらばらに行われることは、教育効率が悪いだけでなく、標準化できていないために広域連携もできない人材を育成する危険性があります。そこでの国が標準的な人材育成プログラムと、人材評価システムを開発して人材育成システムとして整備する必要があります。

こうした能力開発の手法によって市民をエンパワーし、自助、互助、公助をどう組み合わせればいいのかを考えていくのがこれからの地震防災の課題ではないでしょうか。その実現を地縁組織である自主防災組織にだけ負わせることは過剰な負担を強いることになります。むしろ、自治体は市民の能力開発のプログラム整備を先行させ、それをどの組織にも応用できる体制を作ることが求められているのではないのでしょうか。