

□ 自主防災組織の役割とその活性化

富士常葉大学環境防災学部教授 重川 希志依

1. はじめに

「自主防災組織の組織率がなかなか上がらなくて困っています」地方公共団体の防災担当職員の方たちがよく口にする言葉である。消防白書には毎年、全国47都道府県別の自主防災組織の組織結成率が掲載されている。わが県の組織率は現在全国で第何位なのか、前年度に比べ何パーセント組織率が上昇したのか、その数字に一喜一憂する職員の方も多い。

平成14年版消防白書によると、自主防災組織の組織率全国平均は59.7%となっている。ちなみに私が勤務する大学のある静岡県は自主防災組織結成率は97.9%で全国第1位に輝いており、2位は山梨県の96.6%と続

く。一方同白書によると、組織率が最も低いのは沖縄県の4.0%である。この数字だけで地域の防災力を判断すれば、静岡県や山梨県の地域防災力は非常に高く、一方沖縄県は防災に対する抵抗力が弱いということになってしまう。しかし本当にそうなのであろうか?常識的に考えれば、沖縄県ではまだまだ地域コミュニティがしっかりとしており、何か事が起こった時にはとなり近所で助け合う風習が残されているような気がするのであるが。

2. 防犯と防災

話題は防災から防犯に変わるが、わが国

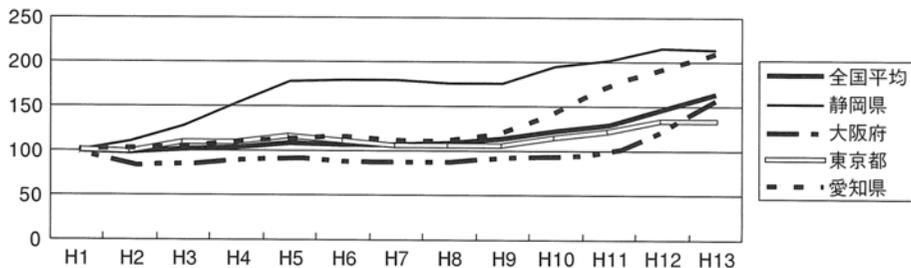


図1. 刑法犯認知件数の伸び率

の犯罪件数は年々増加の傾向にあるが、そのうち静岡県内の犯罪件数の伸び率は全国平均を大きく上回り、平成元年の犯罪件数を100とすると平成13年の伸び率は213にも達し、わずか10年でその件数は2倍以上に増えている。伸び率だけに着目すれば東京都や大阪府を引き離し全国1位という有り難くない結果となっている。

これまで防犯対策の主役は警察と考えられてきた。しかし犯罪の多様化と多発化に伴い警察力だけで犯罪の発生を未然に防止したり、犯人を検挙することには限界があり、一人一人の市民の備えと地域コミュニティの力が防犯対策にとって欠かせない要因であることが改めて認識されるようになってきている。個人の備えと地域コミュニティの重要性は、まさに我々が取り組んでいる防災対策でも指摘されていることである。

自主防災組織の組織率全国第1位を誇る静岡県であるが残念ながら、犯罪の伸び率を抑えることが困難なのが現状である。本来、地域コミュニティの存在は災害のみならず犯罪や福祉、教育、環境など様々な問題を解決するために有効に機能しなければならないはずである。ところが隣は何とすると、何か問題が起きても見ても見ぬふりを

決め込む今の社会の中で、何とか地域コミュニティを再生させようとする試みの中で、防災を旗印に進められてきたのが自主防災組織と言える。防災のための地域コミュニティである自主防災組織が真に地域に根付いているのであれば、災害以外の様々な災いに対してもその力を発揮できるはずである。

3. 防災のための様々なコミュニティ

「防災ボランティアと自主防災組織はどこが違うのですか」という質問を受けることがよくある。また「うちの地域は自主防災組織がしっかりしているのに、さらに防災ボランティアの育成も必要なのですか」と問われたこともある。自主防災組織と防災ボランティアの違いはあるのか、違いがあるとすれば何が違うのであろうか。この点を本学の学生約100人に質問したところ、次に示す答えが返ってきた。

学生たちの拙い知識ではあるが、自主防災組織とは自らを守るために存在しているのであり、地縁に基づいたコミュニティであると認識していることが伺える。災害時には、地縁に基づいたコミュニティだけで

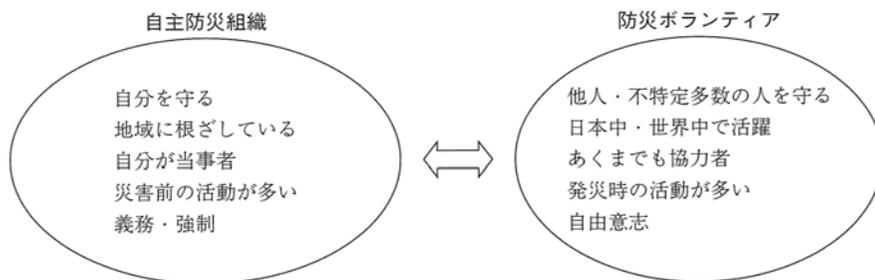


図2. 自主防災組織と防災ボランティアの違い

はなく、様々なコミュニティが機能することは阪神・淡路大震災の例でも明らかになっている。会社の同僚がリュックを担いで水を届けに来てくれた、商売のお得意さんから見舞金を贈ってもらった、親戚の家に疎開させてもらった等、血縁・職場の縁・友人の縁などに基づいた各人が属するコミュニティが、被災者の震災後の生活を支える力となった。さらに日ごろから多くのコミュニティチャンネルを持っているほど、災害時には多様な支援が受けられることも明らかとなった。

災害時に多様なコミュニティが役立つことは疑う余地もないが、一方、地域コミュニティすなわち地縁に基づくコミュニティでなければ解決できない課題があることも、阪神・淡路大震災は教えてくれた。

4. 地域コミュニティでなければ解決できない課題

災害発生時に人々は、何が起こったのか状況定義ができない混乱の中にありながら①生命を守る災害対応、②災害後の暮らしを維持するための災害対応、③暮らしの再建のための災害対応の3つのハードルを乗り越えていかねばならない。この各々の局面の中で地域コミュニティの力はどのような役割を果たすのであろうか。

(1) 生命を守る災害対応

24万棟の住宅が全半壊した阪神・淡路大震災の被災地では、数万人の人が生き埋めとなり救助が必要だったと推計されている。このうち、自衛隊や警察、消防が救出した生存者は約5,000名であり、残りの大多数は

市民が自ら救出していたことになる。

市民が災害直後から地域を守る活動に携わるためには、まず自分自身が無事であったことが前提となる。多数の被災者に対して実施したインタビュー調査の結果からも、地震発生直後の行動は、「自分自身の生命を守る」→「同居している家族の安全を守る」→「向こう三軒両隣の安否を確認する」というパターンが多かったことが確認されている。

災害時の互助、隣近所での助け合いには、自分と家族の安全が確保されていることが大前提となる。生き埋め者の救出や初期消火活動など、生命を守るための災害対応は、向こう三軒両隣という小さなコミュニティの中で行われていた。さらに何ヵ所かで同時に助けを求められたときには、日ごろからよく見知っている人、仲良くしている人を優先している。人の生死がかかった極限状態では、「その人のことを大切に思っているかどうか」で人は動く。自分の事を気遣ってくれる顔見知りや地域の中にどれだけ存在しているか、言いかえれば、日常生活の中で、地域に暮らす人たちとどのような関係を培っているか、それがいざという時に自らの生命を守るために重要な鍵となる。

(2) 災害後の暮らしを維持するための災害対応

生命の危機が去った後のこの時期になると、被災者の生活レベルに対する要求は徐々に高まってくる。命が助かっただけでも有り難いと考えていた人たちも、命の次には食べ物、着る物、暖かい風呂へと要望はエスカレートしていく。また皆が運命共同体のような意識でいた震災直後とは異なり、

自分さえ良ければ、我が家さえ良ければという意識が芽生えてくるのもこの時期である。

阪神・淡路大震災の避難場所では、隣り合った何世帯かがお互いに助け合う姿が見られた一方で、被災者から見ても「何であんなに自分勝手なことをする人がいるのだろう」と思えるほど、全く他人のことを考えない被災者も存在した。

震災による被害を受けても、生活を守るために必要な物が全て失われたわけではない。壊れた建物の中には食料、衣料、その他生活必需品が大量に残されている。被災者自身、「地域の中に残った貴重な物をみんなで分け合えば、外部からの救援物資が遅れたとしても、1週間や10日は生き延びていくことができた」と当時を振り返っている。震災直後のお互いの生命を守りあうためには、向こう三軒両隣の小さなコミュニティが機能することで十分目的が達成されたが、次の段階ではもっと大きな地域のコミュニティ、まさに自主防災組織のようなコミュニティの力でなければ解決できない問題が必ず起こってくるのである。

(3) 暮らしの再建のための災害対応

苦しい被災生活を続けながら、住まいを失い、街が破壊された被災地では、地域の再建と被災者の暮らしの再建を図っていかねばならない。阪神・淡路大震災から5年が経過した平成12年に、神戸市ならびに京都大学防災研究所巨大災害研究センターが実施した被災者アンケート調査によると、被災者の生活再建にとって重要な要素として「すまい」と「人と人とのつながり」の2つが特に重要であったことが明らかにされ

ている。家族との生活の基本の場である「すまい」の重要性と、さらに「人と人とのつながり」の重要性が、災害後の新たな生活を築いていくために最も大切な要素であったことを、被災者自身が教えてくれている。

金銭では補いようのない喪失感の中から被災者が立ち上がるためには、家族や地域コミュニティ、そして沢山の人の力、人間の力が極めて大切な役割を果たすのである。

5. 人がコミュニティ活動に参加するためには

災害のみならず、私たちの日常生活の中で起こり得る様々な課題を解決するために、地縁に基づいたコミュニティは欠くべからざるものである。阪神・淡路大震災を契機に防災ボランティア活動に興味を持ったり、あるいはまちづくり活動に参加する市民の数も増えている一方で、自主防災組織というと及び腰になる人も多いのはなぜだろう。私の周りで実に生き生きと楽しそうにまちづくり活動や防災ボランティア活動に積極的に関わりを持つ人たちに「なぜそんなに熱心に活動しているのか」とたずねてみたことがある。すると皆の口から次のような声が返ってきた。

- ①自分が楽しいからやっているんです
- ②自分の役に立つからやっているんです
- ③人に喜んでもらえるからやっているんです

この3つの動機があれば人は強制されなくても、率先市民として自分や他人のために活動できるのではないだろうか。では翻

ってこれまで進めてきた自主防災組織の活動はこの3つの動機にかなったものであったらどうか。むしろその逆の印象を市民に与えていたのかもしれない。他人のためにイヤイヤやらされるのではなく、自分自身

が死なないためにやる、楽しく役立ってしかも誰かにありがとうと言ってもらえるような活動を展開していくことが、自主防災活動を活性化するために求められている。

