特集　自主防災(1)

□自主防災組織活性化への新しい試み

―静岡県における地域防災指導員養成プログラムの狙いと背景―

富士常葉大学環境防災学部　小　村　隆　史

はじめに：長い前置きですが……

少し前の話になりますが、千葉・幕張にある市町村アカデミー(市町村職員中央研修所)で、「災害に強い地域づくり」というテーマで講義・ワークショップを行い、また、研修員の皆さんのレポートを読む機会をいただきました。

「災害に強い地域づくり」という課題ゆえでしょうか、多くの研修員が自主防災組織に言及していました。「組織率が低い」「高齢化が進んでいる」などの問題点を指摘し改善策を述べるレポートがある一方で、「組織率など行政の自己満足に過ぎず、共同体的な互助の精神・関係性があれば自主防をあえて謳う必要はない」と述べるレポートもありました。

私は、「自主防災組織」という組織(あるいは制度)と、自主防災の精神(つまり互助の精神・関係性)とを分けて考えています。ですから、普段から「何かあったら隣近所で助け合う」という関係が維持されている、あるいは、祭りやスポーツサークル・子供会などを介して顔見知りの関係性が存在しているならば、「ことさらに」組織・制度としての自主防を謳う必要はないと思っています。レポートの中には、かつて村落共同体に存在していた「結(ゆい)」や、全国的に知られた「暴れ祭り」を支える地域横断型や世代縦断型の組織について触れられたものがありました。自主防や危機管理という言葉こそ使われていませんが、それらこそが、住民の生活に密着した自主防災組織であり危機管理組織なのだと、私も思います。無論、(組織・制度としての)自主防を結成することにより、救助資機材などを公費で地域に備蓄できることは大きなメリットではありますが……。

さて、冒頭からの「まとめ」のような書きぶりに、奇異な感を持たれる方も多いかもしれません。ですが、私にとっては、自主防の組織・制度と精神・関係性とを分けて整理したとしても、「今までの自主防論は、本来自主防がやるべきことの半分しか議論していないのでは?」という思いが否めないのです。

自主防の訓練メニューとなると、初期消火、救出救助、応急処置、心肺蘇生といったものが通り相場でしょうが、これらはみな

被害が起こってからの話です。被害に遭わないようにするための防災力の向上は、自主防の活動範囲ではないのでしょうか?

例えば木造家屋の耐震診断・耐震補強・家具の転倒防止といったことに、自主防災組織はどのような貢献をしているのでしょうか。あるいは、被害想定調査やハザードマップを踏まえて、「この土地・場所には、赫々云々の災害のリスクがありますよ」ということを認識してもらうということは、自主防の大きな課題ではないのでしょうか?つまりは、「最初のハードルを乗り越える(=生き残る)」ということのために、自主防災組織は何をやってきた(いる)のでしょうか。と。

このように、被害の発生抑止に向けた自主防の努力が、私にはよく見えてこなかった(いなかった)のです。

そのような思いをかかえている中、平成14年度から静岡県が大変興味深いプロジェクトをスタートさせ、私自身も深く携わるようになりました。そこで、長い前置きとなりましたが、小論においては、このプロジェクト(「地域防災指導員養成プロジェクト」と言います)の概略を紹介し、各位の参考に供したいと思います。

地域防災指導員(自主防応援団)の育成

静岡県は県下に約5,100の自主防災組織を持ち、その組織率はほぼ100%という驚異的な数字です。ただ、5,100もあれば、中にはプロ顔負けの自主防もありますが、すべてがそういう訳でないのが人間社会の常、高齢化やマンネリ化に悩む担当者の話を、様々なところでうかがっています。

そこで静岡県は、平成13年度に「自主防災組織活性化検討委員会」を組織し、停滞ムードにあった自主防の活性化施策の検討を行いました。そしてその検討を踏まえ、自主防に「新しい風」を持ち込む役割を担う人として、平成14年度から「地域防災指導員(通称、自主防応援団)」の制度を新設し、彼らの指導ツールとして、災害図上訓練DIG(ディグ、DisasterlmaginationGame)のノウハウを採用したのでした。

DIGについては、本誌でも何回か取り上げていただいていますが、97年に「三重県各地の災害救援ボランティアの熱意」「行政の防災担当職員の演出者としての感覚」「自衛隊のノウハウを知る防災研究者の知識」の三者が出会うことで出来上がった、誰にでもできる簡易型の図上訓練です。一言で言えば、「大きな地図をみんなで囲んで、災害対策本部運営のシミュレーションをやってみよう」というものです。

私に、「地域防災指導員の指導に携わってもらいたい」とのお話があった時、私が考えたことは、DIGの持つシミュレーションとしての効果よりも、「一人千円会費、缶ビール1本、おつまみつき」という安上がりながらも、企画側も参加者も楽しみながら、「災害を知り」「まちを知り」「人を知る」ことの出来る効果を重視し、まずはわが身に起こり得る災害のリスク・災害のイメージを具体的に認識してもらえないだろうか、ということでした。

静岡県では、木造家屋の耐震診断・耐震補強に関する「プロジェクトTOUKAI-0(ゼロ)」という一連の施策を行っています。プロジ

ェクト TOUKAI-0 の出発点は、「小学校 6 年生でもできる」という簡易型の耐震診断であり、診断の結果一定の得点以下の家屋については、公費で(無償で)建築士による本格的な耐震診断(4～5 万円相当)を行おう、というものです。(15 年度から多少変更されました。)しかし、この制度を利用してくれる人が思ったほど伸びない。そこで、DIG で災害のリスクを認識し(認識させ)、TOUKAI-0 の簡易型耐震診断で家屋の安全性を確認させる方向へと導く、このような「車の両輪」的な使い方が出来ないだろうか、と(行政の担当者も私も)思ったのです。

2002 年 8 月、まずは「地域防災指導員」を指導・育成する自治体職員の養成から、プロジェクトはスタートしました。並行して、静岡県防災局が発行し県下全戸に配布している『自主防災』という広報紙でも DIG 特集号を出し、DIG と地域防災指導員養成プロジェクトの周知を図りました。ついで、9 月から 10 月にかけて、県下に 9 つある「行政センター(県の出先事務所)」毎に、2 日に分けて地域防災指導員の養成講座が開催されました。

自主防に、こんなことをやってもらえたらいいなあ

恥ずかしながら、地域防災指導員の養成プログラムを託されたとはいえ、最初から確固たるメニューがあった訳ではありません。でも、試行錯誤の中から、「普通の人が」「ホームページにアクセスすれば入手できる情報を基礎に」「ポケットマネーで賄える範囲で」「何をどう用意すればよいのか」、そして「どのような順序で」「どのような作業をさせ」「何を議論し議論させ」「どのような方向に議論を導いていけばよいのか」、ということが、次第にまとまってきました。DIG には様々な方法がありますので、ここで述べる方法はあくまで、「静岡県の地域防災指導員養成講座で小村が採用した方法」に過ぎませんが、ご参考まで述べるならば、その概略は以下の通りです。

(1)小道具類

DIG の基本になる地図は、住宅地図を等倍コピーしたものをつなぎ合わせ、畳 2 枚大にしたものを用意しました。場合によっては拡大コピーをしたほうがよいかもしれません。対象となる地域(町内会、小学校区など)を畳 2 枚大の大きさで確認する、というのがポイントです。この上に透明のビニールシートをかぶせます。ビニールシートは日曜大工用品を売っている店に行けばあるテーブルクロス用のものですが、一部の会場では自衛隊仕様のものも使ってみました。自衛隊仕様の透明シート(「オーバーレイ」と言っています)は当然使いやすく、市販もされており、m 単価ではむしろ安上がりでした。油性ペンはゼブラ社のハイマッキー12 色セットを使いました。ベンジン・ティッシュペーパーが消しゴム代わりなのはいつもと同じです。

(2)被害想定

静岡県で災害を考える訳ですから、やはり被害想定は東海地震としました。

多くの自治体でも被害想定調査を行い、その結果を自治体のホームページに掲載していることと思います。静岡県防災局のホームページ(http://www.pref.chizuoka.

jp/bousai)に掲載されている東海地震に関する第三次被害想定は、自主防向け(地元密着型)のDIGを行う上では大変便利なもので、県下74市町村の町丁目・大字単位で、全戸数や震度分布、液状化の度合い、揺れ・津波等による大破・中破・一部損壊の戸数などの数字があります。ちなみに、このような情報は公開されているのですが、まだまだ知られていませんことを知りません。

そのことを住民に知ってもらうだけでも、地域防災指導員のプロジェクトには大きな意味があると思います。

(3)基本的な流れ

地図上で都市構造や災害救援に必要な施設を確認することから作業を始めるのはいつもの通りですが、それにひきつづき、町丁目毎に、大破戸数分だけ赤のペンで、中破戸数分だけオレンジのペンで、それぞれ地図上の家を塗りつぶしてもらう、という方法をとりました。厳密に言えば、住家・非住家の別などもあっていささかアバウトな方法ではあるのですが、この方法であれば、その地域における建物被害の概況を簡単に理解することができます。さらに、「確率から言えば、赤〇〇戸に対して死者1人が出てもおかしくない」と言えば、よりリアルな形で被害様相を認識してもらうことができます。津波の被害が想定される地域では、さらにシートを重ねて津波浸水域を青の斜線で塗りつぶすことをすれば、これもまたリアルに被害の様相を認識してもらえるでしょう。

私は、自主防災意識の出発点は、住民に災害のリスクを認識させる・してもらうことにあるのではないか、と思っています。

「このまま何の手も打たないでいたら、災害に襲われたらこのような状況になります」ということを、自分自身の手で認識してもらうこと。このことが、すべての出発点ではないか、と。自主防災組織の活動も、発災後の被害軽減を考えるだけでなく、まずは被害様相を認識してもらい、その後、自己判断・自己責任での被害の発生抑止への努力(耐震診断・耐震補強・家具の転倒防止、場合によっては建替え、引越しも)へと導くことが求められるのではないでしょうか。

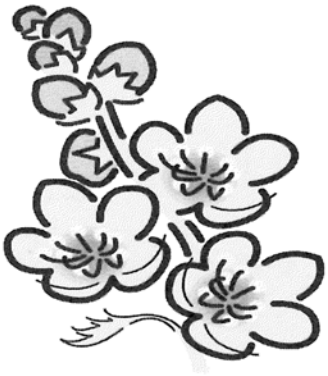
地域防災指導員を介して、静岡県の自主防災組織の構成員の方々が、自らのまち・家の災害に対する強さ弱さを認識してもらう、そのようなものになっていけばよいと、私は強く強く願っています。

おわりに:「災害に強いまち・人」は、「災害『だけ』に強いまち・人」か?

災害に強いということは、広くとらえれば、「コミュニティの危機」への対処能力が高いということです。そして、コミュニティに襲い掛かってくる危機は、災害だけではありません。高齢化、不況、中心市街地の空洞化、コミュニティ意識の希薄化、等々。ですから、災害「だけには」強いまちづくり・ひとづくりをしようとしても、それは不自然であると私は考えます。問われるのは総合力です。当然一朝一夕にどうにかなるようなものではないでしょう。となると、やはり「カギ」となるのは、そのコミュニティと

共に歩んでいこうという志高き人、「地侍」の存在ではないでしょうか。

私としては、地域防災指導員の養成課程が、そのような地域の(防災)リーダーが組織や所属を超えて出会う場、同じ地図を囲み、コミュニティの危機の一つとしての災害に対して共に語り合える場にならないか、と思いました。力及ばずで、良き出会いの演出はなかなか出来ませんでしたが……。

防災が総合力を問われるものならば、様々な分野・組織のリーダーを、その分野・組織の持ち味を活かしつつ防災に誘うこと、そこがポイントではないでしょうか。

DIG を介して地域の災害に対する強さ弱さを認識し認識させ、そして(災害を含む)コミュニティの危機に立ち向かう人材を育成・発掘していく。自主防災組織には、そのような役割が期待されているように思われてなりません。