

□地域の防災力向上の在り方に関する一考察

山口大学大学院 創成科学研究科

准教授 瀧 本 浩 一

1. はじめに

現在、自治体では、大雨災害に備えるべく、ハザードマップの普及や防災講演会、自主防災研修等を通して、地域の防災力向上を図っている。しかし、実際には避難率の向上が見られない等、苦戦している地域も多い。そこで、本稿では、現在までの約30年間、講演や啓発研修を行ってきた筆者が、これら研修を通して得た課題や解決への糸口について述べるものである。

2. 地域における防災・減災の活動の偏り

現在、災害に備えて活動している地域の防災リーダー等でも、その活動の意味や防災・減災活動における位置づけについて整理ができていない。図1は災害を中心にした前後での住民による対応・対策のイメージを示したものである。図の上段の地震において、災害の右側にあたる地震時(後)の対応に関しては、訓練等を定期的に行っている地域も増えている。しかし、地域のリーダーが防災活動と考えて実施している右側の範囲は、津波避難の一部を除き、そのほとんどが減災活動にあたる。しか

し、災害前にあたる図の左側で行う予防・抑止を目的とした防災活動については、未だ多くの地域で進んでいない。この理由としては、災害事後の活動は見た目もわかりやすく、家族や住民と一緒に活動する内容が多いため、訓練後の達成感や充実感がある。その一方、事前の備えについては、地味であり、かつ耐震補強や家具の転倒防止など費用負担も含め、個人の備えに帰するところが大きく、自主防災組織の活動とは関係ないとするリーダーが多い。そのため、図の右側の活動・訓練は取り組むが、左側の活動には手をつけていない地域も多い。その結果として、左側の災害抑止力の低い地域を強い地震が襲えば、死傷者が多数に及ぶという構図は依然として変わっていない。また、図の下段にあたる風水害・土砂災害をみる

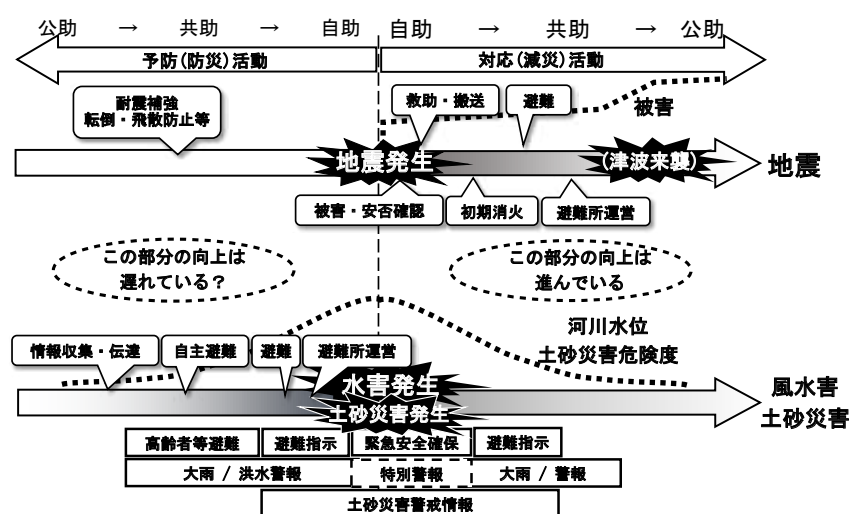


図1 災害前後での防災・減災活動の概観

と、命を守るための避難や地域での対応は、図中の左側の範囲が主となる。しかし、地震と同様に左側の範囲は避難といった個人で対応する部分が多いためか、活発に啓発活動している地域は決して多くはない。このことが、依然として浸水や土砂災害の際に要配慮者を中心に犠牲者を出している要因の一つにもなっているといえる。したがって、住民啓発に係わる者は、まずその活動や訓練が災害前後のどの部分の向上に寄与するかを地域のリーダー等に整理させ、自分の地域で進んでいない部分の改善に取り組むよう指導することが必要である。

3. 自助・共助・公助の立ち位置の再考

先に述べた災害前後での活動に偏りが生じるもう一つの要因が、災害前後における自助と共助の立ち位置の違いが理解されていないことからきている。例えば、図1の上段の右側、すなわち地震が発生したら、まず自分の身を守る自助、その後近隣で行うライトレスキューを含む共助が重要である点については、多くの住民が知っている。これは1995年の阪神・淡路大震災直後の住民対応の「自助→共助→(公助)」の考え方が浸透してきている証であるといえる。しかし、これはあくまでも地震のような突発的に発生した災害後の自助と共助の関係である。では、災害前、すなわち図の左側では自助・共助の関係はどうなるか。図1の左側では、先に述べた通り個人の対応や対策が主であるが、多忙な生活の中で、住民自らが日々防災意識を高めて普段からの備えをすることは、現実的に難しい。その一方で、同じ普段の活動の一つである各家庭のゴミ出しでは、分別方法や指定日に従って、日々面倒なゴミ出し作業を住民は行っている。一般に、地域のコミュニティでは、その構成員である住民には見えない一種の拘束力が作用している。仮に違った日に、違った種類のゴミを出せば、たちまち目立ち、クレームに

さらされるので、決められた通りにゴミ出しをしている。これは善きにつけ、悪しきにつけ、コミュニティの持つ特徴であるが、結果として、この拘束力が日々のゴミ出しという煩雑な行動を制御し、定着させている。以上のゴミ出しを役割ごとに整理すると、公助(市町村)がゴミの分別方法と回収日を定め、それに従って、拘束力を持った共助(自治会・町内会等)が住民に周知や注意喚起を行い、自助(住民個人)がルールを守ってゴミを搬出する流れになっている。したがって、同じコミュニティ活動である災害への備えについても同様と考えるなら、図2(a)の流れとなる。例えば、市町村から配布されたハザードマップについて自主防災組織が居住地域のリスクや避難所に焦点をあてて周知をし、日頃の備えに活用するよう促す。また、ハザードマップは文字も小さく、居住地域の範囲は図面全体のごく一部なので、その部分を拡大したものを民生委員等と協力して高齢者へ提供し、個別に説明を行うなどして、要配慮者の避難(自助)を支援する、などが一例としてあげられる。このように、災害前の日常は「公助→共助→自助」の順になり、災害発生後の順とは逆になる。

次に、風水害・土砂災害直前の避難等の場合も同様で、現にそれらの災害が起きていなければ、「公助→共助→自助」の順となり、図2(b)の流れになる。繰り返しになるが、この共助にあたる部分が自主防災組織や民生委員等の地域組織による活動であり、要配慮者支援に特化して、それをあらかじめ計画として明記すると個別避難計画と呼ばれるものになる。ちなみに、大雨時に自治体が呼びかけても避難率が低いという問題をよく耳にするが、「公助→自助」という働きかけでは、自助は動きにくい。やはり日頃も含めて避難の際に「共助」の介在と働きかけがあって、自助が促される構図であることがあらためてわかる。なお、当たり前のことであるが、図1の左側の平常時に身を置く時間の方が長いので、普段から共助による自助の推進を図ることが、自主防災組織の最も

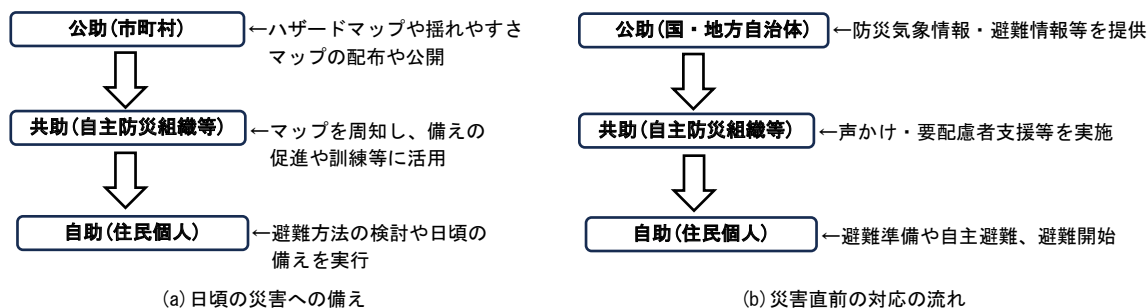


図2 災害前の自助・共助・公助の意味と位置関係

重要な役割ともいえる。

4. 住民活動の課題と活動の実質化について

大雨災害に備えた活動や訓練を行っている地域であっても、形だけの活動・訓練にとどまっている場合が多い。紙面の都合上、一部ではあるが、筆者が啓発を通して得た課題と防災リーダー等の人材に啓発しておく点について以下に記す。

- ハザードマップ情報は、現在多様な手段で入手できるが、単に閲覧するだけでは、住民にとっては、「広報」レベルに留まってしまい、「啓発」レベルまでには至らない。したがって、先に述べた「共助→自助」の流れに則して、自主防災組織や防災リーダー、後に述べる消防団がハザード情報（災害の範囲とその程度の提示）から具体的な備えへと導く活動が必要である。
- 避難を考える方法として、マイ・タイムラインの作成を推奨している自治体が増えている。しかし、作成されたマイ・タイムラインにおいて、防災気象情報等の意味の取違いがあれば、命にかかわる事態が生じる可能性がある。マイ・タイムライン作成の際には、その内容をチェックする体制が必要であり、ある程度防災の知識を有するリーダーや防災士等と一緒に作成するか、もしくは、記載内容を確認する機会を持つことが望まれる。
- 避難訓練を定期的に行っている地域であっても、

参加者の多くが手ぶらで逃げてきており、そもそも非常持ち出し品を準備していない住民も多い。持ち出し品の携行方法や量が適切かも含め、実際に則して訓練に臨むように、訓練後の講話の際に参加者に繰り返し強調しておくといよい。

- 要配慮者の避難支援のため、消防職員の指導で、簡易(応急)担架の作り方を習得する訓練をしている地域があるが、雨天時の搬送や階段等の搬送経路上の障害物を想定した検証的な訓練を行っている地域は少ない。訓練は習得と検証であることを念頭に、実際の現場で実施する必要性をリーダーは知っておくといよい。

5. 防災・減災活動の継続と広がり

防災研修等を通して、自主防災組織活動の推進に関わるリーダー等からは、下記に記すような活動の持続や負担に関する課題を聞くことが多い。

- ①防災活動や訓練の持続が難しい。
- ②活動・訓練の実施に際して、特定の者(リーダー等)への負担が大きい。
- ③若い世代・世帯が参加しない。
- ④高齢化により活動の継続が難しい。

そこで、①～④の課題解決への糸口について、それぞれ説明する。

(1) 活動の持続・継続への方策

まず、①については、自主防災組織等の活動の一つとして、地域(町内会・自治会)の年間行事と

防災活動・訓練とのマッチングを図り、行事のついでに実施可能かを検討することで、活動の持続性のある程度担保できることがわかっている。例えば、マッチングの例としては、表1の通りである。ここで、表1の学校の運動会とのマッチングを行うことができれば、先の①～③の解決策につながる。具体的には、小・中学校と地域が連携して運動会の競技の中に担架搬送競技や非常持ち出し品借り物競争、バケツリレー競技等を取り入れる工夫ができる。もし、防災訓練を運動会の競技の中に組み込めれば、毎年必ず実施でき(①の解決策)、訓練(競技)の際の資機材の準備は、学校の教員や児童・生徒の手を借りることで、地域のリーダーの負担は軽減される(②の解決策)。さらに、普段多忙により防災訓練等に参加できない保護者も子どもの運動会であれば参加するので(③の解決策)、地域住民・保護者・児童・生徒の3世代交流の形をとった防災活動とすることが可能である。学校と地域との連携を後押しする環境づくりについては後述するが、行政の中にあって元々連携が難しい防災担当部署と教育委員会がその垣根を越えて連携することが望まれる。

また、地域コミュニティの交流の場でもある公民館で開講されている生涯学習講座とマッチングを行う方法もある。公民館講座に防災啓発の要素を導入することで、先の①、②、④の解決策となり得る。マッチングの一例としては、表2の通りである。現在キキクル(気象庁)や川の防災情報(国土交通省)等の情報の取得方法、市町村からの防災メール等の登録については、ホームページへの掲載や防災講演会、出前講座での説明を通して周知している。しかし、より多くの住民に浸透させ、

アプリのインストールや設定といった説明を行う余裕は自治体職員にはない。一方で、公民館では、生涯学習講座の一つとして、スマートフォンの操作やコミュニケーションアプリについて学ぶ場と機会を提供している。このスマホ教室の内容に避難に関わる情報取得や家族、自治会内での防災情報の共有といった学習項目を加えることで、この種の周知のさらなる推進につながる。ただ、ここでも残念ながら市町村の生涯学習担当部署と防災担当部署とが互いに関連していることに気づいていないため、この連携を実現できている地域は少ない。住民啓発について、両部署の連携を地域防災計画へ記述するよう防災会議で提案されることをお勧めする。

(2) 活動の広がりへの方策

次に、③と④のさらなる解決と活動の広がりへの考え方について述べる。図3に地域や学校等における種々の活動とそれを所管する行政の縦の流れのイメージを示す。図からもわかるように自主防災組織の活動に参加する世代からみると、働きかけができる範囲には限りがある。そのため、地域のリーダーからは若者不在の不満が出る結果となっている。しかし、地域コミュニティはその部分だけではなく、例えばサラリーマン世代が勤めている企業については、災害に備えた事業(業務)継続計画(BCP)の策定が求められている。実効力のある計画とするには、構成員たる従業員の個人の防災対策を徹底する必要がある、BCP策定を推進することで、災害に備える若い世代が増えていくと考える。また、その若い世代の子どもが通う学校では、児童・生徒への防災教育や訓練が

表1 地域活動と防災活動とのマッチング例

地域の活動	防災活動・訓練等
清掃作業や草刈り	→ 防災パトロールを実施
お祭り・イベント	→ 防災資機材の点検・稼働訓練
どんど焼き(鬼火焚き)	→ 消火訓練・炊き出し・講話
敬老会	→ ハザードマップの説明や防災グッズ配布
学校・地域の運動会	→ 消火・搬送訓練等を競技として実施

表2 公民館開講の講座と防災活動とのマッチング例

公民館講座	防災知識習得・訓練
スマホ教室	→ 防災気象情報等取得の設定と操作
DIY教室	→ 家具等の転倒防止対策の方法を学ぶ
料理教室	→ 非常食作りや炊き出しについて学ぶ
手話教室	→ 災害時に必要な手話を学ぶ
郷土史講座	→ 過去の災害履歴や教訓を学ぶ

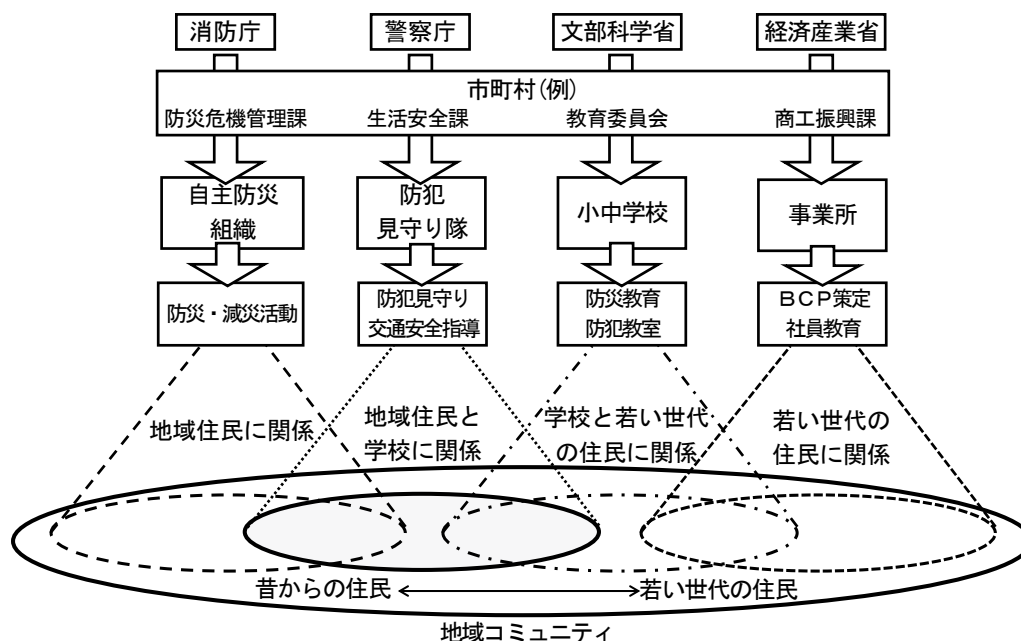


図3 地域コミュニティに係わる行政機関・関連部署と住民活動等の関係

実施されている。学校での防災教育は家庭にも波及し、保護者世代の防災意識高揚も期待されている。このような啓発の流れは、防災担当部署が行う事業や自主防災組織活動とは関わりがないが、企業と学校の両面からの働きかけが有効であることを行政担当者や現場が意識して推進することで、若い世代の防災力向上が期待できると考える。そして、この若い子育て世代と自主防災組織（町内会・自治会）に係わる住民とをつなぐ鍵となるのが、子ども見守りを目的とした自主防犯活動や交通安全指導の流れである。この自主防犯組織は、児童・生徒を見守るという1点で、保護者（若いサラリーマン世代）と地域、学校とが繋がっている。さらに、学校の集会の時間を利用して、児童・生徒と自主防犯組織との対面式の機会を設けている学校も多い。（※同じ地域安全に係わりながら自主防災組織が対面式に呼ばれることはない。）このような学校との連携の延長上に先に述べた防災訓練での連携の可能性が出てくる。ちなみに、自主防犯組織と自主防災組織は同じ住民であるケースも多く、防災組織と防犯組織の枠をはずし、危機管理部として、普段の防犯、いざとい

うときの防災として、若い世代の協力も得ながら活動を継続できている地域の例もある。

6. 地域防災における消防団の役割

これまで述べた自主防災組織とは別に日ごろの防火・消火活動に尽力しているのが消防団である。以下、地域防災の視点から消防団の現状と今後の方向について述べることにする。

2011年東日本大震災を踏まえ、2013年に成立した「消防団を中核とした地域防災力充実強化の法律」の基本的施策では、消防団を将来にわたり地域防災力の中核として欠くことのできない代替性のない存在と規定して、以下の2つの大きな目標を掲げている。

- ①消防団の加入促進や装備、教育の充実といった消防団自身の強化を図る。
- ②自主防災組織等の教育訓練において消防団が指導的役割を担い、地域防災の充実を図る。

ここで、①について補足するなら、消防団を強化するには、消防団員自身の防災対策による自効力の強化も意味する。また、②については、消防

団と自主防災組織が日頃から地域の防災力を向上させておくことで、いざというときに消防団本来の活動ができる、すなわち消防団の自助に寄与することを意味している。しかし、筆者が講師として関わった消防団研修を通して、消防団員の現状としては、以下の点もわかってきた。

①に関して、

- ・消防団員はハザードマップを見ていない。また、自宅の被害抑止の対策を講じていない団員も多い。

②に関して、

- ・地域に対して災害に備えて欲しいが、具体的に住民にどう備えてもらうべきかがわからない。
- ・自主防災組織が災害対応に関わる必要はなく、消防団のみで十分であるとする消防団幹部がいる。
- ・日頃から消防団と自主防災組織が意見交換する機会がない。また、そのような機会を調整することがない。

その一方で、いざというとき消防団が活動するので、自主防災組織の活動は不要であるという意見を持った自治会等のリーダーは意外に多い。実際過去に大規模な浸水被害を出した地域において、自主避難(自助)や自主防災組織による避難の呼びかけ(共助)はせず、消防団が消防車両で個々の住民を迎えに行くまで行動をしなかった例もある。

以上を踏まえ、例えば、消防学校や自治体による消防団研修を通して、消防団の意識改革や消防団と地域との連携を模索する場の提供が求められる。以下に今後期待される消防団の役割について記載する。

- ・消防団自身が防災対策を率先して実施することで、消防団員自身の自助を強化するだけでなく、住民への波及効果が期待できる。
- ・消防団員の持つ人脈を通じて、啓発の普及・推進が期待できる。
- ・地域の集会や行事といった機会をとらえて、消防団という立場からアドバイスがあると説得力

がある。

- ・自主防災組織と消防団が地域のリスクやいざというときの対応について意見交換や情報共有を行う機会を設ける。(写真参照)



写真 筆者指導による災害図上訓練 DIG による要配慮者対応の検討風景

7. おわりに

本稿では、筆者がこれまで関わった研修等から得られた課題やその解決の方策の一部について述べてきた。平成16年12月に「総合的な豪雨災害対策についての緊急提言」(国土交通省)が出されてから20年が経過した。近年治水対策のためのハード整備に加え、早期避難やそれを支援する各種情報システムといったソフト対策の充実がなされてきた。しかし、それら整備された環境を利活用して、地域住民の災害への備えや避難率の向上は未だ途上にある。一方で、大雨災害により高い頻度で床下や床上浸水被害を受ける地域が出てきた。早期避難によって命は守れるが、結局自宅の浸水被害は受けるので、暮らしを守ることができないなど、ソフト対策の強化にも限界がきているようにも思える。今後はソフト的な防災を底上げする一方で、自宅浸水防止のための耐水ブロック塀や耐水住宅といった新しい技術の普及とそれを推進するための自治体による補助事業等の制度設計の拡充も待ったなしではないだろうか。