

地域における防災体制の構築に向けて

山口大学大学院理工学研究科 准教授
瀧本 浩一



1 はじめに

平成23年3月11日（金）に東北地方太平洋沖地震が発生し、戦後日本が経験したことがない広域かつ甚大な人的、物的被害が生じた。また、この災害を教訓に南海トラフの巨大地震の想定の見直しがされ、多くの犠牲と膨大な経済的損失の想定が公表された。また、豪雨による災害も毎年頻発しており、地域での防災の推進は必要不可欠となっている。しかしながら、多くの地域では地域力の衰退もあいまって地域防災が進まず、地元住民や行政の担当職員がその対策に苦戦している状況にある。本稿では、筆者が年間100か所を超える地域で行っている研修を通して得た、地域防災の進め方や工夫等を含めた地域に対する防災力向上について述べるものである。

2 地域の現状

以下に筆者が全国での防災研修を通して得られた地域の現状について列挙する。

＜防災が進まない地域の住民の言い訳＞

- ・ やりたいやつにやらせておけばよい
- ・ しくみ、組織を勝手に決められたら困る
- ・ 防災は行政の仕事、自分たちは関係ない
- ・ 災害はきてみないとわからない
- ・ 自分たちではどうせ何もできない

これに対してリーダーらが持つ課題は、

①コミュニティとしての課題

- ・ 地域コミュニティの付き合いが無い、住民がついてこない
- ・ 町内活動への参加者のほとんどが高齢者で、若者が全く参加、協力しない
- ・ 活動は特定の人に限定される

②住民の災害・防災に対する意識

- ・ 住民の防災意識が低い
- ・ 災害時に地域の組織が機能するか不安

③何をしてよいかわからない

- ・ やる気はあるが、何をしてよいかわからない

④行政への不満

- ・ 行政と地域との話し合いが無い

⑤災害時要援護者対応に関する不安

- ・ 要援護者への対応が必要と思っているが、実際にできそうにない

ここで、注意したいのが、言い訳の最後の部分の「どうせ何もできない」の考え方である。今回発生した東日本大震災を受けて行われている全国各地の想定見直しについて、想定された激甚の被害は受け止めつつ、それに対する具体的な対応を促す啓発をバランスよく実施しなければ、最悪は何もできないとか、みんな犠牲になってしまうという悲観論が醸成される恐れがある。

3 危機管理の基本を知る

住民や行政における防災力の向上を考える上で、基本となる危機管理の考え方をあらためて理解しておく必要がある。自然災害を含む危機管理とは、以下の項目を達成することを目指としている。

①時と場所を選ばずに発生する緊急事態を
予知、予防する。⇒予防

②緊急事態発生時に迅速に対応して被害を
最小限にとどめる。⇒応急対応

③迅速な復旧、復興をはかる。⇒復旧・復興

上記の箇条書きは一見難しいようであるが、よく我々が経験するレベルの季節性インフルエンザを例にとれば、①「どこで」「いつ」うつるかわからないインフルエンザだから手洗

い、うがい、予防接種し（予防）、②かかってしまったら、すぐ病院に行って処置してもらい、ひどくならないようにする（応急対応）。そして、③しっかり睡眠と栄養をとって早くよくなるように養生する（早期復旧）となり、わかりやすい。しかし、日常の危機管理はわかっていても災害に対する危機管理、防災は住民にとってわかりにくいようである。それはなぜか？

4 災害リスクのとりえ方

(1) 防災がなぜわかりにくい

それは災害がたとえるなら幽霊のような存在だからである。災害は幽霊のように普段その姿を見ることができない。つまり、そのような災害の危険性、すなわち災害リスクは普段隠れており（潜在化の状態）、あるとき、化け物のように現れる（顕在化、発現する）もの。これが災害・防災をわかりにくくし、防災意識の高揚が進まない主な理由となっている。これに対しては、見えないものを見ようとする努力が必要といえる。すなわち、とらえるべき観点は、それが顕在化（災害が発生）したときに、その発現によって影響を受ける範囲と、それが発現するまで、あるいは発現してからそれが進展するまでの早さとしておさえることが必要不可欠である。つまり、「面（どこが）」と「時間（いつ・いつまで）」という2つからとらえることになる。

(2) 災害を面（どこが）でとらえる

災害を面でとらえることの重要性は、それが出現する前に、そこにその存在があることを知り（見透かすこと）、準備（対策・備え）することである。例えば、海や川があれば、浸水するというリスク（潜在的な危険性）が存在する。そして事前にその影響範囲を表したものがいわゆる「洪水ハザードマップ」になる。地震であれば、想定震度を表したマップ「揺れやすさマップ」がこれにあたる。

しかし、全国で整備されてきたこの種のマップを住民が活用している事例は少ない。その理由は、自治体がハザードマップを作成し、配布するだけでは、単なる「広報活動事業」

をやったにすぎず、「啓発事業」にはなっていない。例えば、災害図上訓練DIGなどを通してこれらの使い方を伝えていかなくては、いつまでたってもハザードマップはただの紙切れになってしまっていることを住民も行政も気づくべきである。

また、このようにDIGなどを用いて机上で検討した地域の面的情報を確認するために現場で検証する必要がある。これが防災まち歩きやタウンウォッチングであり、机上での検討に対して行う現場検証としての意味を持つ。さらに、現場検証でわかったことは情報共有する必要があるので、それらの情報をマップなどに落として普及させる。これが防災マップやコミュニティマップの持つ意味である。単にハザードマップを配布するだけではなく、そこから上記の流れを地域に持たせるような啓発事業やその流れを先導できる人材育成事業が必要であるといえる。

(3) 災害とその対応を時の流れで考える

次に、幽霊の出没する範囲がわかれば、実際にそれが発生していく時間的な推移をとらえなくては、住民は避難のタイミングを逃したり、対応の手順がわからなくなったりすることになる。ただし、時間といっても災害によってその進展・推移が異なり、例えば地震と風水害・土砂災害を分けて啓発する必要がある。すなわち、地震の場合は、日頃家具の転倒防止や耐震補強は予防として事前にやっておくとして、地震後の対応は事後対応となる。その一方で、風水害や土砂災害は災害が発生する前に何ができるかという事前対応が必須となる非常に難解な検討を必要とする。特に、全国で現在進められている防災活動は、その多くが地震を意識した事後対応ばかりである。そのため、災害前に何ができるかという予防と事前対応への啓発は後手に回っている。その結果として、近年の豪雨や津波（これも事前対応）で多くの犠牲者を出している。これも先に述べたDIGなどを活用して机上で検討し、現場で検証することが重要である。時間の流れの現場検証がすなわち防災訓練の持つ意味である。自主避難決定や声かけ、避難、

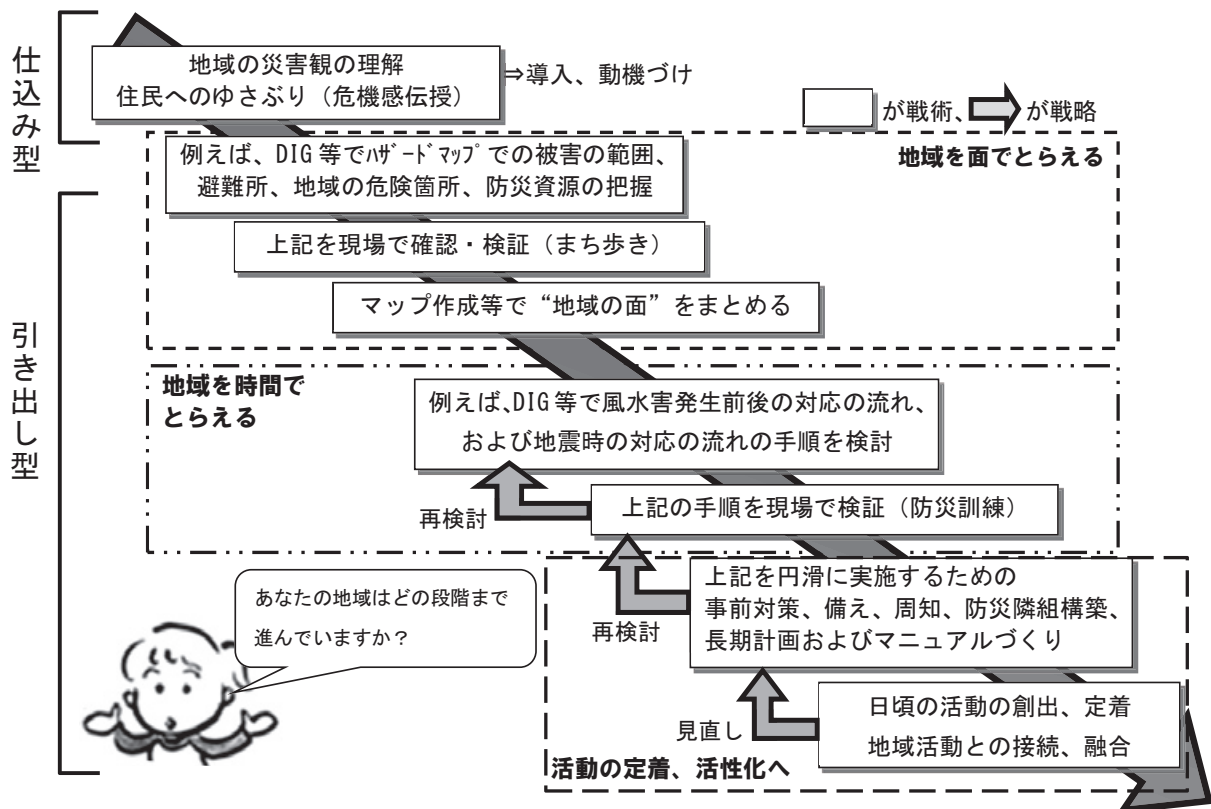


図 DIGを中心とした場合の啓発の流れの例

搬送等の訓練はやらされているのではなく、実際にそれができるのかを自分たちで検証しなくてはという意識を持たせる必要がある。

5 防災啓発・教育の考え方

次に、防災啓発を含む防災教育について説明する。その前に「防災」という言葉は「情報」という言葉と同様に、それ自体実体を持たない。例えば、「学校防災」とか「企業防災」などのように“企業”や“行政”の特徴そのものが防災に反映される。したがって、防災教育は教育のやり方、方法が防災を支配することになる。ここで、教育方法とはなにか？ 一例としてギリシャ語で「教育」という言葉を探すと、以下の2つが出てくる。

- ・ formatio = (一方的に) 仕込む、形づくり
- ・ educatio = (自分自身で) 引き出す

例えば、小学生の九九の暗記などは、仕込み型 (formatio) となる。その一方、引き出し型 (educatio) では、受講者・参加者が主体となって能動的な立場で考え、行動することを促す。小学校の調べ学習などがこれにあ

たる。ところで、現在行政が行っている防災啓発に関わる事業は以下の通りとなる。

- ①パンフレット作成、ハザードマップ配布
- ②防災講演会
- ③防災シンポジウム、フォーラム
- ④防災ワークショップ
- ⑤防災訓練

ここで、先の「仕込み」と「引き出し」を踏まえて、防災啓発事業の特徴と効果を考えると、①～③は、主催者が一方的に伝える「仕込み型」といえる。これは、きっかけづくりや意識を高めるという点ではよいが、受け身的な防災啓発のみでは、行動には結びつかない。毎年自治体主催の防災講演会やシンポジウムを繰り返しても地域の防災力の向上と活動の実質化につながらないことがおわかりになるだろう。

一方、④や発災対応型方式の⑤は、「引き出し型」となり、手間と時間はかかるが、住民自らが議論して、答えを出す力を持てるようになる。④の一例としては、DIGや避難所運営訓練HUGなどがこれにあたる。

6 啓発の流れをつくる

以上の面から時間、そしてそれぞれ行う机上での検討と現場での検証をまとめ、整理すると左図になる。実施内容はDIGを主として組み込んだ例としているが、先ほど説明した防災教育の方法によれば、最初は講演、講義による動機づけ、DIG開始への誘導など「仕込み型」啓発となり、以後は住民が自分で答えを導く「引き出し型」啓発となっている。これは住民にとっては、地域防災の進め方であり、行政にとっては啓発戦略になる。このように防災力向上に携わる者は、「面」「時間」「机上」「現場」「仕込み」「引き出し」の持つ意味と啓発道具の特徴を把握して、それぞれの立場でそれら道具を戦略的に駆使し、防災を推進することが重要である。

7 防災活動を持続させる

防災活動を休止させないために、地域での活動は派手にせず、日常化、平凡化することを勧めている。そこで、地元地域、校区の行事の一部に盛り込むことさえできれば、自主防災組織のリーダーが変わっても、持続して毎年、防災活動を繰り返し行うことができる可能性がある。また、比較的手間のかかる実働訓練は自治会単位より学校区単位（会場が小学校となる行事）での実施が容易であり、教育委員会や学校側に運動会競技などの中での実施を促すようアドバイスをするとよい。

また、防災で不可欠なのが家具転倒防止措置などの自助の推進だが、自助を理由に本人任せにしても対策は進まない。そこで、地域が様々な助成金などを取りに行くよう指導し、地域で購入した防災グッズを地域のお祭りやイベントのくじ引きの景品、敬老会の粗品に含めて毎年配布すれば、徐々に普及率、固定率が上がることが期待できる。

8 それをだれが行うのか？

地域が防災を推進するためには、いわゆる防災に関わる人材育成が必要不可欠である。ただし、これは最近はやりの資格取得のように単に災害、防災に関するテキストベースの

知識を持った人材を育成すればよいというものではなく、「人」「金」「物」「しくみ」をうまく地域の中で動かす力を身につけていることが理想である。すなわち、この種の能力はもともと地域や各方面で活躍している人材が持つ力そのものであるといえる。したがって、防災に関わる人材育成の研修や事業は、人材をゼロからつくるのではなく、もともとリーダー的素養のある人材を発掘し、そこへ防災の進め方を付加する作業であるといえる。

また、消防組織が自主防災推進業務にあたっているのであれば、消防士を防災推進員として活用したり、消防団、婦人防火クラブが普段の予防のときに地域の防災活動の支援を行うことなどが考えられる。さらに、地元企業、事業所には、企業のBCP（事業継続計画）策定を通じて、その中の地域貢献項目の中で地域への支援を検討させることができる。

9 おわりに

繰り返しになるが、防災活動は地域活動の一つである。もちろん、まちづくりにはゴールはないが、西域を目指して旅をした三蔵法師一行のようにゆっくり足を進めたとしても、ふと振り返ったとき、防災の発想、要素を付与した地域は以前よりよくなっていると感じられる。そのような感触を持てるような戦略をたてることが理想と考える。

著者略歴

瀧本 浩一（たきもと・こういち）

1993年山口大学大学院修了。2005年より現職。国土交通省社会資本整備審議会専門委員や消防庁災害時要援護者の避難対策検討会委員といった国や地方自治体の委員を多く歴任する。また、大学研究者の肩書に加え、2009年にNPO法人ぼうぼうネットを設立し、理事長に就任。国や地方自治体での防災講演や研修を年間100地域以上で行う。さらに佐賀県総合防災アドバイザーや瀬戸内市市政戦略アドバイザーを務めるなど行政への政策のアドバイスも行。2006年総務省防災まちづくり大賞消防庁長官賞受賞や2007年河川功労賞をはじめ受賞も多数。主な著書に『地域防災とまちづくり～みんなをその気にさせる災害図上訓練』（イマジン出版）等がある。