

阪神・淡路大震災30年と 地域防災の進化

神戸大学名誉教授・兵庫県立大学名誉教授 室崎益輝



はじめに

阪神・淡路大震災（以下、大震災）から30年が経過した。この30年を震災教訓の風化の歴史と捉えがちであるが、私は地域防災の進化の歴史と捉えたいと思う。大震災を反省のバネとして、防災まちづくりやコミュニティ防災の取り組みが大きく進化しているからだ。本稿では、その進化の歴史をたどりながら、明日への教訓と課題を確認しておくことにする。

阪神・淡路大震災と地域防災

大震災は、防災や減災に大きな教訓を残してくれた。事前防備では、家具の転倒防止や家屋のメンテナンスの重要性を教えてくれた。応急対応では、市民救助や市民消火の重要性を教えてくれた。事後復興では、被災者支援や復興まちづくりの重要性を教えてくれた。それらの転倒防止、市民救助、まちづくり等はすべて、地域コミュニティの連帯力や防災力に深く関わっている。地域コミュニティの防災への取り組みが、被害の予防や軽減さらには地域の復興や創造に欠かせないことを、教えてくれて

いる。

大震災の教訓として、共助互助、連携協働、合意形成、社会包摂などが語られるが、それらはコミュニティの心技体と不可分の関係にある。それゆえ大震災後に、減災につながるコミュニティの育成に力をいれることになる。その結果、コミュニティ防災の流れは大きく変わった。すなわち、関東大震災以降の隣組防災や伊勢湾台風以降の自主防災から、阪神・淡路大震災以降の地域防災や地区防災へと転換がはかられている。

地域防災30年の流れ

地域をベースにした自律的な防災の取り組みを、ここでは「地域防災」とよぶ。コミュニティベースのインクルーシブな防災活動である。この地域防災には、防災や減災の地域活動はもとより、防犯や交通事故防止の地域活動、防災教育や見守りなどの地域活動も含まれる。

大震災から今日までの地域防災は、大震災から新潟県中越地震（以下、中越地震）までの胎動期、中越地震から東日本大震災までの成長期、東日本大震災からの飛躍期

の3つの時期に区分することができる。

阪神・淡路大震災後の胎動期には、復興まちづくりが各地で展開された。被災地では200を超すまちづくり協議会が結成され、地域主導あるいは住民主体のまちづくりが展開された。そのまちづくりの展開に呼応するように、防災福祉コミュニティの取り組みや安全安心ステーションの取り組みが始まっている。防災まちづくり大賞や防災マップコンクールといった地域防災のプラットフォームも整備された。

中越地震後の成長期には、市民団体やNPOなど多様な団体が地域と連携することで、地域防災の活性化がはかられている。そのなかで、中越復興市民会議などの中間支援組織が連携の要として大きな役割を果たしている。2005年に神戸で開催された国連防災会議では、多様なアクターの参画によるコミュニティ防災の強化が訴えられている。消防団との連携も含むブリッジ型の地域防災が進むことになる。

東日本大震災後の飛躍期には、地域防災の根幹に関わる法制度の整備がはかられている。2013年に災害対策基本法の改正や消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律（以下、消防団中核法）の制定があって、地域防災力の充実強化に大きく足を踏み出すことになった。そこから、地区防災計画を軸としたコミュニティ防災が大きく羽ばたくことになる。これにより、コミュニティを主体にしたボトムアップ型の地域防災が進むことになる。

この間の地域防災の進化

この30年間の地域防災の進化の特徴は、防災対象の広がり、活動主体のひろがり、連携協働の広がり、自律自治の広がり、情報共有に広がり5つに要約できる。

防災対象の広がりでは、自然災害だけでなく人為災害も取り上げられ、非常災害だけでなく日常災害も取り上げられるようになってきている。感染症や家庭内事故にも取り組むようになってきている。さらに、防犯と防災をリンクした取り組み、防災と福祉をリンクした取り組みも生まれている。

活動主体の広がりでは、個人だけではなく組織が、居住者だけでなく関係者が地域防災に積極的に関わっている。地域の商店街や町工場さらには福祉施設や学校などが、地域防災に積極的に関わっている。教育や福祉さらには営業などで地域と密着している人も、地域防災に参画するようになってきている。

連携協働の広がりでは、地域を超えた自主防災組織間のネットワークづくりが進んでいる。行政や市民団体などとの連携も進んでいる。とりわけ消防団や福祉関係団体との連携が進んでいる。消防庁が編纂している「自主防災組織の手引」では、他団体との連携により、人材が増え、機材が増え、活動メニューが増えて、地域防災の活性化がはかれると推奨している。

自律自治の広がりでは、コミュニティや自主防災組織の総意を生かした自発的で創

造的な活動が展開されるようになってい
る。地区防災計画制度の導入が、その大き
な力になっている。避難場所や避難方法を
コミュニティの発意で決める、防災教育や
防災訓練をコミュニティの主導で行うな
ど、みんなの防災の具体化が進んでいる。

情報共有の広がりでは、先進事例の共有
化が様々な形で進んでいる。防災まちづく
りの事例は防災まちづくり大賞で、地区防
災計画の事例は地区防'zで経験交流がは
かられている。また、多様な団体の多様な
活動の俯瞰的な情報共有は防災推進国民大
会（ぼうさいこくたい）ではかられてい
る。防災の担い手の大きな情報の輪ができ
つつある。

地域防災の促進インフラ

この30年間の地域防災の発展を促す推進
力となったのは、いうまでもなく30年前の
大震災の教訓である。その教訓を活かすた
めに、防災促進インフラというべきプラッ
トホームやガイドブックが提供されてい
る。そのインフラの重要性を確認する意味
も込めて、その主要なものについて触れて
おきたい。

(1) 防災まちづくり大賞

大震災を受けた形で、その翌年から「防
災まちづくり大賞」の取り組みが始まって
いる。地域に根差した団体や組織の防災に
関する優れた活動を表彰して、地域防災の
普及啓発と全国展開をはかろうとしたもの
である。今までに、消防団、防火クラブ、

自主防災組織、NPO、民間企業など、400
を超える団体が表彰されている。

表彰の対象として、ものづくり、ことづ
くり、ひとづくりが設定されており、地域
防災の領域をハードウエアだけでなくソフ
トウエアやヒューマンウエアに広げてい
る。そのことが、防災対象や防災課題の多
様化につながっている。防災のマルチ化に
つながっている。

評価の視点として、地域特性への配慮、
多様な主体との連携、日常生活への浸透な
どが示されており、人材育成、情報発信、
地域貢献、教材開発などで活動内容をス
テップアップすることにつながっている。
地域防災の羅針盤としての役割を果たして
いる。

(2) 自主防災組織の手引

消防庁は1973年から、自主防災の活性化
をはかるために「自主防災組織の手引」を
刊行してきた。自主防災組織の活動内容や
組織運営の指針を示す貴重なガイドブック
となっている。阪神淡路や東日本などの大
災害を受けて、その内容の改善がはかられ
ている。

そのなかで、2017年に改定された手引で
は、減災サイクルに応じた活動、災害多様
化に応じた活動、連携協働を軸にした活動
を提起している。地域防災と自主防災の進
化を後押しする内容になっている。2013年
の消防団中核法などの内容が反映してい
る。そこでは、防災人材の育成、防災意識
の啓発、要支援者の避難、避難所の自主運

営などについて、活動指針と先進事例が詳しく示されており、全国の自主防災組織の進化を促す役割を果たしている。

（3）中間支援組織と消防団

地域防災では、地域や防災に関する専門的な知識や技能が欠かせなし、多様な主体間の連携をはかるコーディネーターが欠かせない。その専門性や連携性を促すためには、中間支援や相互調整をはかる組織の存在が欠かせない。

大震災の後では被災者復興支援会議、中越地震の後では中越復興市民会議、東日本大震災の後では官民連携復興センターが、コミュニティと行政やNPOを結びつける役割を果たしている。こうした中間支援組織を日常時から整備しておくことが望まれる。

日常時からということでは、消防団や防災士会などに中間支援組織として役割を期待したい。とりわけ、消防団は地域密着型の防災組織として、日常時からコミュニティに積極的に関与している。防災教育や防災訓練さらには家庭指導で、地域防災に貢献している。2013年の消防団中核法は、消防団が地域の教育訓練などで指導的な役割を果たすことを期待して制定されている。

（4）地区防災計画

地域防災の進化をはかるうえでは、コミュニティ主導の地区防災計画の推進が欠かせない。公衆衛生や連携協働を軸とした防災の展開には、コミュニティの自発性や

包括性が不可欠だからである。その自発性を引き出すために、ボトムアップ型の地区防災計画の取り組みが始まった。東日本大震災の経験を踏まえて、行政主導の地域防災計画と地域主導の地区防災計画を車の両輪とする防災が目指されるようになっていく。

この地区防災計画は、地域密着性、創意創発性、自律規範性、官民連携性といった特質を持っている。この特質ゆえに、受動的であった地域防災が能動的な地域防災に生まれ変わっている。地区防災計画では、地域の実状や居住者の実態に即した防災が転換できる、みんなの思いや創意を対策に生かせる、我がこととして率先的に取り組める。それゆえに、燎原の火のごとく全国のコミュニティに広がっている。

おわりに

大震災から30年ということとは、大震災に30年近づいたということである。次に向けての備えを急がなければならない。そのためにも、大震災以降の地域防災の進化に確信を持ち、さらなる進化を目指さなければならない。マルチ型の防災、ブリッジ型の防災、ボトムアップ型の防災の更なる前進を期待したい。