

防災とコミュニティ

富士常葉大学環境防災学部 重川 希志依

1. 社会の防災力を高めるための対策

災害に強いまちづくりを進めていくためには、被害の発生を未然に防ぐ被害抑止対策発、被害が発生してしまった時にその被害を最小限に留めるための被害軽減対策、実際災害が発生したときの様々な災害対応の3つの対策が必要となる。また対策の担い手としては行政と民間の協働が不可欠となる。

被害の抑止（被害を出さないための対策）	安全な土地利用、構造物の耐震化、災害予警報
被害の軽減（災害後の被害を最小限にするための対策）	防災教育、防災訓練、防災計画やマニュアルの作成
災害対応	救助活動、消火活動、医療活動、避難所運営、心のケア

2. 災害発生時に乗り越えるべき3つのハードル

一人一人の市民がまず自分自身で災害に備え、災害に立ち向かうため人なすべきことは、緊急対応、応急対応、再建・復興対応という災害対応のフェーズによって異なる。この3つのフェーズの中で、被災地にいる全ての人達が共通して乗り越えなければならないのが、①災害からいのちをまもる、②その後の生活をまもる、③新たな生活を再建するという3つのハードルである。

平成7年に発生した阪神・淡路大震災では、各々のハードルを飛び越すために被災者個人、あるいは様々なコミュニティがどのような戦いを続けてきたのだろうか？

(1) 第1のハードル(いのちを守るために)

◆最も重要であったわが家の耐震性

阪神・淡路大震災では、行政の初動体制の遅れや危管理のまずさが被害拡大の大きな要因であるという報道を頻繁に耳にした。確かに、もっと早く救助し適切な医療行為が受けられていれば命を救うことができた被災者もいる。しかし阪神・淡路大震災で亡くなった人たち(=一つ目のハードルを飛べなかった人たち)の9割近くが、倒壊した住宅の下敷きになったり家屋内で発生した落下物・倒壊物によってその命を失っている。また検死の結果、96%がほぼ即死の状態であったことも分かっている。首都圏に住む人たちへのアンケート結果を見ると、地震が起きた時に危険な場所として認識されているのは、地下鉄、地下街、高層ビル映画館やデパートなどが上位を占め、「わが家」は最下位にランクされている。わが家の地震対策の重要性を認識している市民は依然として非常に低い数字となっている。阪神・淡路大震災の教訓として我々が最も早期に実現しなければならないのは、住宅の耐震性を向上させること、そしてその対策を実行できるのは行政ではなく、一人一人

の市民の力に他ならない。

◆自分のいのち→家族のいのち→向う三軒両隣

24万棟の住宅が全半壊した被災地では、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、自衛隊が救出した生存者は176名、消防職員（神戸市消防局）が救出した生存者は733名、消防団（神戸市消防団）が救出した生存者は819名だった。自衛隊より消防、消防より消防団、すなわち地域に根ざした組織であればあるほど、助けた命の数は多かった。これに警察の救助活動を加えると、被災地全域で制服を着た救助活動の専門家が救い出した生命は約5,000人前後であったと考えられている。ということは、残りの大部分の生き埋め者は市民が自ら救出していたことになる。

表阪神・淡路大震災での救助者数

自衛隊が救出した生存者	165人
消防(神戸市) //	733人
消防団(神戸市) //	819人

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コミュニケーションを培っているか、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。

同時に、火災による二次被害を防ぐために、市民による初期消火活動も多くの地域で行われている。延焼火災は、要救助者の生命を奪ったり、私たちの財産を焼き尽くしてしまう「いのちをまもる」という一つのハードルは、その場に居合わせた人たち全てが救助活動と初期消火活動に全力を尽くすことにより、被害は最小限に抑えられる。兵庫県西宮市では地震により発生した41件の火災のうち約7割にあたる29件の火災で、市民の初期消火活動が行われた。41件の出火があったにも関わらず焼損棟数が90棟で抑えられた一つの要因に、この市民の初期消火活動があげられる。

◆リーダーの存在

これだけの人命救助や消火活動に従事した市民力ではあるが、一方で、ゆれが収まった後に地域の防災活動に参加した人の割合は決して多くはない。その理由の一つに、大規模な震災を体験した人たちが「失見当期」に陥ったことがあげられる。すなわち、あまりにも大きな衝撃を受けたために一時的に、何が起これ今何をすべきなのかを判断できないという時間帯が、被災地のすべての人に存在した。そこから脱出するために重要な鍵となったのが、「リーダーの一言」だった。誰かが具体的な行動指示を出してくれることにより、何をすべきか分からない烏合の衆が貴重な地域の防災力に変わった。誰かがやってくれる

という意識ではなく、自分たちがやらなければならない事に気づき、地域を引っ張ってくれるリーダー役を育てておくことは、地域の防災力を上げるために非常に有効となる。

(2) 第2のハードル(生活を守るために)

生命の危機が去った後のこの時期になると、もう少し広い範囲での助け合いが必要となった。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、すべての避難場所で助け合いが行われたわけではなく、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。

また避難場所へ行かなかった在宅の被災者の場合には、行政からの広報の配布や様々な情報連絡を行う単位として、日常的に回覧版を回しているコミュニティーがひとつのまとまりとなった。

一方、地縁に基づかない様々なコミュニティーの存在が大きな力を発揮し始めるのもこのフェーズである。血縁はもとより、職場縁(職場の仲間)、学縁(同学の友人)、仕事縁(取引先等)、趣味を同じくする仲間の縁など、個人が持つコミュニティーチャンネルの全てが役立った。水や食料を届けてくれる、一時的に住む場所を提供してくれる、子供を預かってくれる、金銭的支援をしてくれるなど、直接的・間接的に被災者の災害対応を支援する大きな力となった。

(3) 第3のハードル(くらしの再建, まちの復興)

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くらしの再建を図っていかなければならない。

阪神・淡路大震災から5年後と10年後の2回に渡り、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への調査で明らかにされた被災者の生活再建課題を図1に示す。これは、被災者自身が震災から5年間、10年という時間の中で取り組んできたくらしの再建にとって重要な要素を抽出した結果である。

震災から5年目では、自らあるいは家族と暮らす「すまい」の重要性と、さらに「人とのつながり」の重要性が高いが、震災から10年目になると、すまいという項目は姿を消し、人とのつながりの重要性がさらに高まっていることが分かる。“人と人とのつながり”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としてとらえられている。

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ー、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。ることになる。避難所生活から仮設住宅での生活、さらに復興のためのまちづくり、被災者の生活再建と、数年から十年の長きに渡る震後対応が求められるからである。

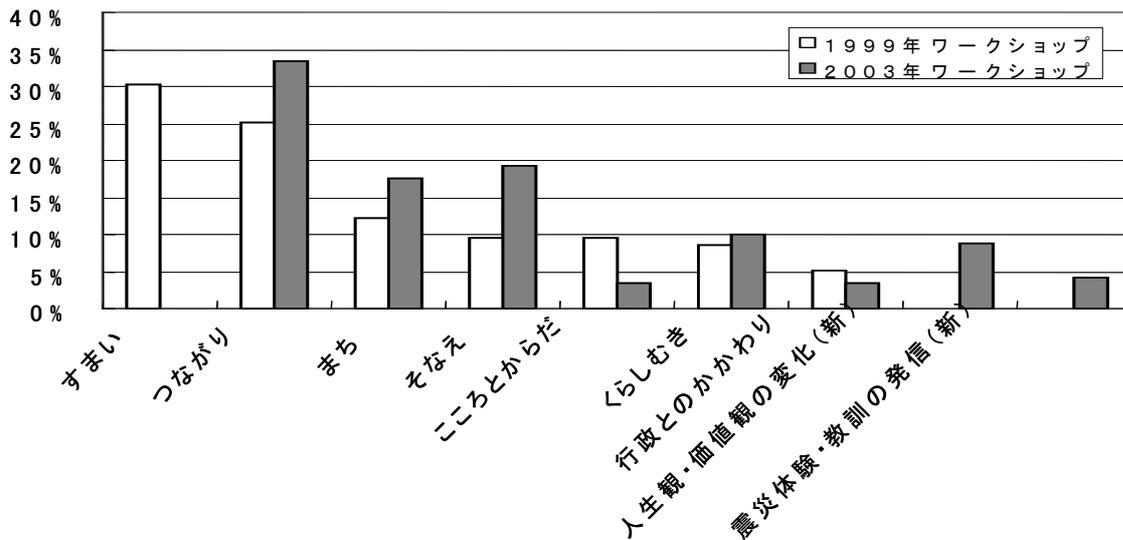


図 阪神・淡路大震災の生活再建課題(神戸市)

3. 人が地域安全と関わるためには

これまで述べてきたように、大規模自然災害に備え、戦い、立ち直る全ての過程において、主役となり得るのは一人一人の市民の力しかない。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。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は、

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

という3つの動機がある。この3点は、今後地域安全を推進していく主役として、一人一人の市民が人事ではなくわが事としてその重要性を納得し、率先市民として活動していくためのキーワードとなる。

住民参加をしてもらう事、子どもたちをたちを巻き込んでいくこと、それがこれからの防災教育の形となっていく。学校で実施する形式的な防災教育や、無理やり参加させられる地域での防災訓練では、自らの生命を守り地域の安全を守っていくことを「わがこと」としてとらえるきっかけとはなり得ない。