

□防災まちづくり活動を支える住民の防災意識

早稲田大学 文学部教授 浦野正樹

## 1. 〈防災まちづくり〉への着目

「防災まちづくり」の定義、発生の経緯に基づく類型、特徴については、前号(「消防科学と情報」48号)の梶秀樹氏の論説を参照していただくことにして、ここではまず、地域の自主防災活動との関係から「防災まちづくり」がいかなる理由(文脈)で近年注目されるようになったのか、その背景について簡単に言及することからはじめたい。すなわち、防災行政という側面からみて、〈防災まちづくり〉が焦点として取り上げられるようになった時代的な背景は何かという問いかけである。私見では、その理由として、相互に関連しあう2つの要因をあげることができるように思う。

ひとつは、従来、災害直後の応急対応力の向上(初期消火、救出救護、避難誘導等)を焦点に進められてきた地域の自主防災活動に対して、雲仙普賢岳噴火災害や阪神・淡路大震災等の経験から、災害直後に留まらず、災害発生以前から復興に至る長い時間的な流れを視野に入れた取り組みが強調されるようになってきたことがあげられよう。とりわけ、東海大震災対策として典型

的であった〈地震予知を前提にした地震対策〉からの転換、〈災害直後の応急対応問題〉以外のさまざまな復旧・復興問題の難しさの再確認、消防防災セクション以外の他のセクションにおける防災対策の重要性の再認識は、こうした変化と呼応している。

ふたつめは、地域の自主防災活動を進めていく中から現れる問題関心や疑問から出てくるものである。いわば、行政による働きかけを通じて自主防災組織の結成率がある程度高まり(静岡県で98%、神奈川県で8割の組織率)、行政施策の力点が組織化そのものよりも地域に則した安全対策の内実を高める方向に進むという時代背景のなかで、地域住民が突き当たる〈壁〉を克服する際に必然的に生じる視点の転換であるともいえよう。すなわち、自主防災活動が対象とする活動内容(機能)を、地域社会の実態に則して深く検討し対策を練ろうとすればするほど、地域が日常的に抱える地域構造上の問題点に住民は直接的に向き合うことになり、それを回避しては地域住民一般の防災活動への関心を引きつけることができなくなってしまうというジレンマがあるからである。

とくに、積極的な地域住民の活動は、消防

防災行政の権限の枠を超えて広がり、地域の街路整備や居住環境上の問題、高齢者福祉等とも深く関わる災害弱者問題、地場産業等の抱える地域経済的な諸問題等、日常的な諸課題への取り組みを促していくのである。こうした取り組みに行政側が適切に対応できず、防災行政のゆえに応急対策に限定した部分だけを強調していけば、やがて地域住民のもつリアリティと齟齬をきたすことになり、住民の関心は離れ、その自主防災活動は形骸化しかねない。

〈防災まちづくり〉は、人間の織りなす地域生活を安全という原点から再点検しようとする試みの総体であると広義に理解したい。

## 2. 自主防災活動と〈防災まちづくり〉の原点

自主防災活動は、従来、自主防災組織による防災活動として進められ、主としてソフト面での対策により災害の予防を目指すものとして展開されてきた。当初、災害に対する緊急な地域体制の整備が要請され、消防防災行政と深く関わるかたちで組織化が進められてきたため、意識するしないに関わらず、地域社会を取り巻く居住環境を前提として捉え、その枠内でどのような緊急対応をしていくかに焦点があわされたのである。初期消火、避難誘導、救出救護等の技術の習得・訓練と責任体制の確立、それを実現するための防災意識の啓蒙に照準を置いた行政の働きかけや指導が積極的に行われたのは、こうした背景による。指導の効率と技

術の普及のため、ややもすると地域の特性に配慮した個別の課題の発掘と解決よりも、どの地域においても共通するようみえる〈普遍的〉課題に対する一律の行政指導・誘導が目立っていたという印象もここからくるように思う。

したがって、長期にわたって地域の居住環境改善を進め、ハード面で災害につよいまちをつくらうとする地域住民の防災まちづくり活動が、上記の自主防災活動と交差せず無関係に進行した場合もなかったわけではない。

しかしながら、〈防災まちづくり〉活動や自主防災活動は、いずれも本来、住んでいる地域を「安全で住みよい、災害に強いまち」にするための、住民を主体とする活動である。〈現在ある環境のなかでどのような緊急対応を可能にしていくか〉は、地域を知り地域を守るしかけをつくるソフト面のみに留まらず、地域のもつ環境上の弱点を冷静にチェックし環境条件を改善していく試みによっではじめて実現できるのであり、それにとってようやく地域をよく知ることもできるという循環を考慮に入れる必要がある。

災害に強い安全な地域社会をつくるためには、住民一人ひとりが、日ごろから自主防災の意識をもって地域の安全を考え、災害が発生した場合にも的確に対処できるような基礎知識を身につけておくことが大切である。そのうえで、住民や企業、その地域にある諸施設が連携・協力して防災活動を行っていくしかけを育てていく必要がある。とくに、大規模な災害が起きたときには、電話が不通になったり、道路交通網、電気・ガス・水道施設等が寸断されて、消防等の防災

関連機関の活動が制限されることが予想されるため、そうした場合に備え、地域住民が連帯し協力しあって身近な地域単位での防災体制を確立することが必要である。

こうした活動を、リアリティを持ち続けながら進めていくには、〈災害をよく知り〉、〈地域をよく知り〉、災害弱者を含めた地域におけるさまざまな住民層の実際の生活を十分読み込んだ上でそうした〈知識を生かす〉努力が基本になれば難しい。

近年、自主防災活動を進めていく上での基本は、〈地域をよく知る〉ことであるとますますいわれるようになってきている。

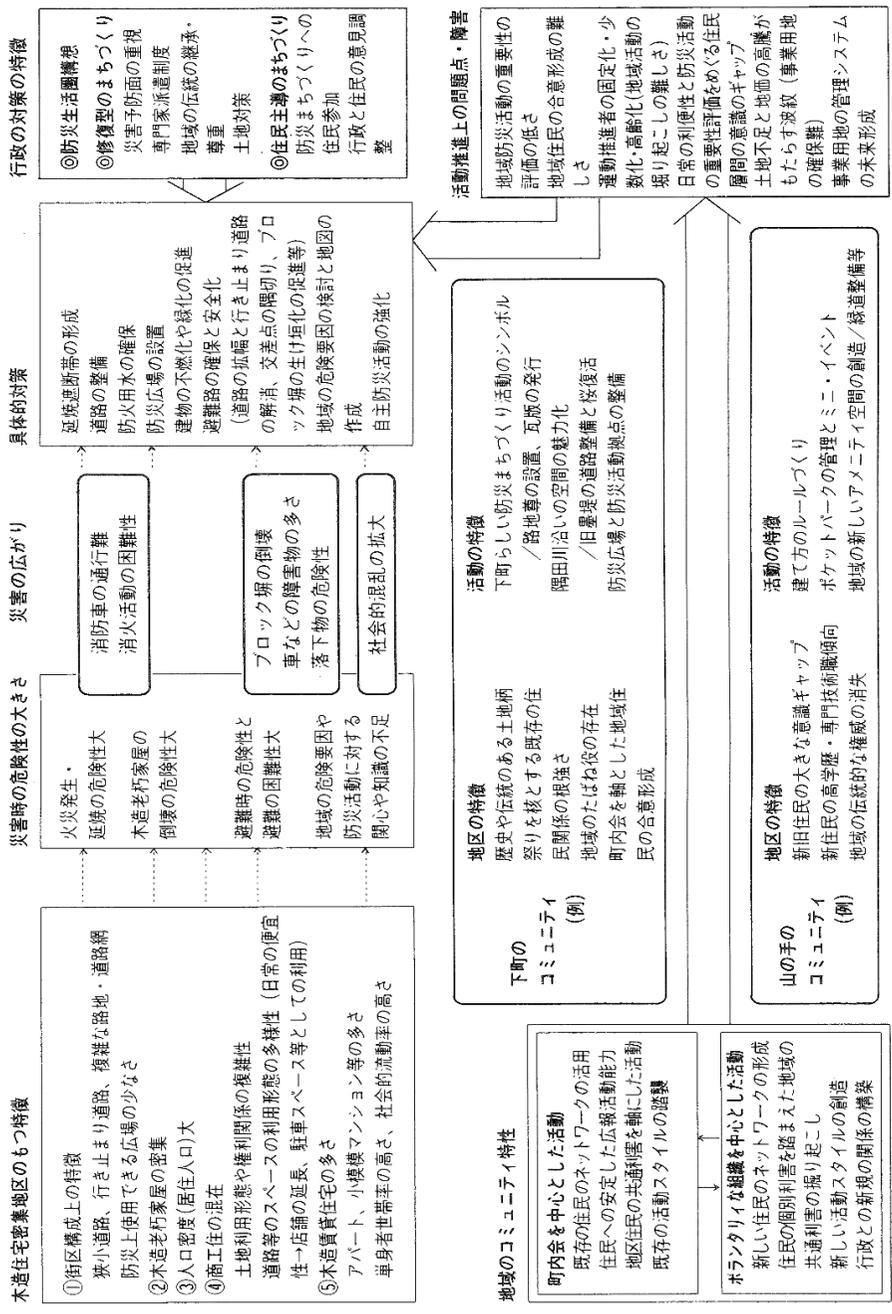
この場合、地域を知ることには、地域の物理的・都市構造的な環境のほか、地域を取り巻く行政・企業・住民組織・ボランティア団体相互の社会関係や住民特性なども含まれる。

地域をよく知り、地域を災害危険との関係でできるだけ正確に把握するには、過去の災害についてその災害因の特徴や被害の内容をよく知り、地域内外での危険箇所を検討することを通じて、災害危険の内容をできるだけ具体的に把握することが出発点になる。災害因(地震、風水害、火山噴火、ガス爆発等)ごとに、想定される原因を検討しながら、被害状況や被災後に地域社会で起こる現象などを加味して、災害危険の内容を想定していくのである。そのさい、地域の人口データ、土地建物データ、危険物・危険箇所、防災施設・資源などの項目をチェックして、災害因との関係で(例えば、南関東地震を想定し、当該地域の予想震度 6)被災状況と被災後に発生する社会状況を予測していくことになる。

このようにしてはじめて、それぞれの地域がおかれている状況に応じた、地域課題、活動目標の設定、運営の仕方、活動を進めていく上での障害の質が見えてくる。地域の自主防災活動の活性化は、それぞれの地域に適した〈課題の発掘とそれへの対応〉を媒介にして可能になり、活動のリアリティを高めていくことができるのである。

なお、この発想は、同時に防災まちづくり活動の原点でもあることはいうまでもない。今回の防災まちづくり大賞の事例は、大都市のみならず地方の農山村にも及んでいるが、従来からの〈防災まちづくり〉の典型的なイメージのひとつは、大都市の木造住宅密集地区における住環境改善の取り組みとそれを支える組織的な住民活動ということになる。

図は、木造住宅密集地区における防災活動の問題連関を示したものであるが、同じ木造住宅密集地区であっても、たとえば、山の手と川の手といった地域の違いによって、問題の連関する構図、住民意識、活動のスタイル等は若干異なる。しかし、ある地域において防災活動を行うさい、そこに住む住民の防災に対する関心度や地域への愛着度といったものが、その活動を発展させる原動力となる点では共通である。どのようにして地域の潜在的な防災意識を掘り起こし、地域全体の防災環境づくりの合意を確立していくかは、〈防災まちづくり活動〉にとっても、きわめて根本的問題になるのである。



木造住宅密集地区における防災活動の問題関連図 (浦野・伊藤・横田編, 1990 C)