

## □「市と NPO 法人が協働して 自主防災組織育成へ」

宇部市総務部防災課防災係長 弘 中 秀 治

### はじめに

宇部市では、全国の他の地域に比べ自主防災組織率はたいへん低い状態でした。現在でも全国平均よりも低い状態であり、たいへんお恥ずかしい限りですが、NPO 法人との協働事業で自主防災組織の育成に取り組むなど、新しい試みが少しずつ成果を結びつつありますので、関係各位のご参考になればと思います。

### 1 低い自主防災組織結成率(これまでの状況)

わが国では、昭和 38 年の防災基本計画に初めて「自主防災組織」という言葉が出てから、昭和 48 年の消防庁作成の「自主防災組織の手引」をはじめ、自主防災組織育成のための各種施策が講じられてきました。

しかし山口県では、長年培われてきた共通意識として、「台風はときどき来襲するけど、大地震はなくて(災害が少なくて)住みやすい所なんよ。」という県民意識が根付いているためか、自主防災組織結成率(組織されている地域の世帯数/全世帯数)は低い状

態が続いていました。

また昭和 52 年までは、全国的にも都市部における地震を想定した組織であったため、県民意識だけでなく自主防災組織の育成を進めていく行政職員の意識にも必要性が十分認識されていなかったかもしれません。また静岡県をはじめとする想定東海地震における自主防災組織育成推進が不幸にも「自主防災組織?ありゃあ、静岡の話じゃろ。うちには関係ないじゃろ。」といった偏見をもたらしてしまったかもしれません。

しかしながら、平成 7 年の阪神淡路大震災は、わたしたちに多くの衝撃と教訓を与えました。翌年の災害対策基本法改正第 8 条第 2 項 13 において、国と地方公共団体の努力義務として「自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項」が規定され、よりいっそうの取り組みが求められるとともに、被災直後には知られていなかった新たなことがわかってきました。倒壊した家屋の下敷きになったり閉じ込められて救出された多くの方は、家族や隣近所といった地域住民の手によって助

けられていたのです。「やっぱり自主防災組織は、大切だ。」と多くの方が認識を新たに、その後自主防災組織がまだ組織されていなかった地域においても結成が進んできました。これにより全国組織率は、震災前の43.8%から平成10年には53.3%にあがりましたが、山口県では全国第46位の7.6%、宇部市はさらに低く0.8%でした。

これには、いくつかの理由があると考えられます。まず自主防災組織の認定基準が、これまで宇部市では自主防災組織規約があるということが基本条件でした。新たに規約を作って役員を決めて活動をするとなると大きなエネルギーが必要で、「自治会の役員ですらやり手がいなくて困っているのに、新たに組織をつくって新しい役員を選ぶとなるとたいへんそうだなあ。」といったマイナスの心理が働きやすかったと考えられます。

また、地域にある自治会連合会や消防団などが中心となって、地域の防災活動をすでに実施した実績のある場合や地域の結束力が高い場合には、「いまさら新たに自主防災組織をつくらなくてもいいじゃないか。自分たちは、そんなものなくてもいざという時、実際に助け合ってやるとるよ。」といった声も実際に耳にすることがありました。また、ときには「自主防災組織というネーミングが堅苦しくてよくない。」といった声も聞くことがありました。「組織より中身が大事」という主張には、行政も納得せざるを得ませんでした。

つまり、行政主導で自主防災組織の育成をすすめてきましたが、住民が必要性を共感できず、自主防災の精神はあるものの自

主防災組織率という成果はなかなか上がりず低迷していたという状況でした。

## 2 住民の取り組みと NPO 法人防災ネットワークの紹介

このように山口県及び宇部市では、自主防災組織率の低い状態が続いていましたが、平成11年(1999年)の台風18号による高潮災害が状況を一変させました。山口県の被害は、死者3人、重傷者24人、軽傷者154人、全壊家屋80棟、半壊家屋1,283棟、床上浸水2,492棟、その内宇部市の被害は、死者0人、重傷者4人、軽傷者7人、全壊家屋13棟、半壊家屋567棟、床上浸水249棟であり、半壊家屋が県内の44%を占める甚大な被害をもたらしました。

市内では同時に多くの場所で災害が発生して市役所は住民からの通報で電話が鳴りっぱなしの状態(情報洪水)となり、行政の対応能力を超えてしまいました。一方被災地域では、逆に電話がどこにも通じない、情報がない状態(情報飢餓)で目の前で起きていることしかわからない中、既存の各団体が中心となり、救出、炊き出しなどの地域内の助け合いが多く見られました。実際には、自主防災組織がなくても、なんとか地域の防災活動は行われたのです。その時の市民の自主的なボランティア活動は高く評価されています。しかし、ここで指摘したいのは、「自主防災組織がなくても防災活動ができるからいい。」ということではありません。その後の市民の動きを、「やっぱり自主防災組織は必要だ。」という地域の自主的な動きを見ていただきたいのです。



被災後しばらくして、防災関係者が集まり、自分たちの動きや課題などについて話し合いました。メンバーは、ボランティア団体、マスコミ、民間防災関連会社、社会福祉団体、市会議員、大学、消防署、市役所など、防災に関係のある職場や団体から集まりました。そして被災時の状況などを語り合う中で、初めて知る事実やそれぞれの動きなどを通して、お互いに理解し合うことができたのでした。そして、まずはじめにこのような人と人とのネットワークづくりが大切だと気付いたのです。

こうして被災翌年にあたる平成 12 年(2000 年)に、市民の防災知識と防災意識の向上に努め、防災ボランティアのネットワークを育て、地域における防災力向上と災害発生時の支援活動等に寄与することを目的として NPO 法人防災ネットワークうべ(以下、BNU)を設立しました。

(URL:<http://www.earth.csse.yamaguchi-u.ac.jp/bnu/>)そして、市民防災セミナー

を開催し、市の防災訓練や災害ボランティアコーディネーター・リーダー育成研修会を行政と協働して行うなど積極的に市民の防災意識の向上等に寄与してきました。

また地域住民の側でも、被災地域支援活動が行われましたが、特定のボランティアや個人の活動に限られていたため、「もっと何かができたのではないだろうか。」といった思いができました。そのような中、防災訓練や研修会がきっかけとなり、自治会連合会が中心となって、地域の様々な団体と話し合った結果、「あらかじめ連絡網や役割分担を決めておいて、組織的にやったほうがうまくいくぞ。」とまさに自主防災組織の必要性に気付かれ、自主的に組織づくりをされ、被災から 3 年後に宇部市では初めての校区全体の自主防災組織「西岐波自主防災会」が結成されました。

その間山口県でも、毎年自主防災組織リーダー研修会を開催し、平成 14 年には「自主防災組織育成強化プロジェクトチーム」

を設置するなど積極的に取り組んできました。また県では市町村によって差異のあった自主防災組織の認定基準について統一され、規約のあるなしにとらわれず、より実質的な防災活動に即した基準となりました。

宇部市においても、広報誌に特集を組んで啓発するほかに、自主防災組織のパンフレットを全自治会長に配布したり、各校区や自治会において自主防災組織の説明会を実施し、また各種団体などに対し講演会を実施する等取り組んできました。最近では、NPO 法人 BNU に委託したコミュニティ FM 放送局の防災啓発番組の中でも自主防災会会長に出演していただき、自主防災組織の必要性を広く呼びかけてきました。その結果、平成 15 年 4 月 1 日現在の自主防災組織率は、山口県では、震災前の 5 倍の 38.6%、宇部市では 18 倍の 14.8% となりました。

地域で育てる

地域で育てる  
災害ボランティアコーディネーター  
～宇部市研修会の全記録～



 NPO 法人 防災ネットワーククラブ

### 3 地域住民による防災マップづくりから自主防災組織結成へ

宇部市の自主防災組織育成の取り組みとして特徴的な点は、行政主導ではない点と NPO 法人との協働事業がうまく自主防災組織結成につながっている点です。具体的には、地域や年度によって多少の差異はあるものの次のような方法で行っています。

ここでは、風水害の場合を例にとります。まず、その年の防災訓練を実施する小学校区を対象に、事前に自主防災研修を行います。事前の趣旨説明会の後、地域住民の中から自治会組織や福祉委員、民生委員、婦人会、老人クラブ、子供会などさまざまな地域組織のキーマンとなる人や防災に強い関心のある人などを募集します。

#### ①グループ分け、ハザードマップ(浸水予測地図または地震被害予測地図)づくり

参加者に、研修会の趣旨説明を行った後、グループ分けをします。地形等の地域の特徴にあわせて、2～3 のグループに分けます。2,500 分の 1 の地図を張り合わせて対象地域の地図を作成します。過去に被災経験のある地域においては、その当時の記憶と資料をもとに、参加者自身が地図に記載されている等高線などを参考にしながら浸水地図を作成します。そして、それを上回る条件の時にどうなるか話し合い、地図に記入します。

#### ②フィールドワーク(地域内調査)をして、ハザードマップを防災マップへ

各グループにそれぞれ数台のインスタントカメラを配布して、グループごとに作成した浸水地図をもとに地域の危険箇所や安全な箇所、使える資材や資源などを調査し

て歩き、実際に現地写真をとります。そして現像した写真を地図に貼り付けて、安全情報等を書き加えて防災マップを作成します。

### ③災害図上言川練(DIG)

住民の手で作成した防災マップをもとに、条件を与え、グループごとに話し合います。グループの出した結論に対して、防災の専門家や行政職員がアドバイスをします。

また地震の場合では、①～③の順番がちょうど反対になり、③②①となります。

まず、災害図上訓練(DIG)で「今、大地震が起きたらどうしますか。」と地域の災害状況を想像させるところからはじめます。

その後、フィールドワークをして地域を再発見しながら、地震について考えてもらい、地図に書き込んでいきます。

### ④市の防災訓練で防災マップを発表

住民の手で作成した防災マップを市の防災訓練で地域住民が地域住民に対して発表します。その後、市民センター等で地域に掲示するとともに、地域によっては必要に応じて校区内に配布します。

### ⑤自主防災組織結成

このような研修会と訓練で盛り上がった防災意識をいい機会として、市は自主防災組織づくりを地域にお勧めます。ここまでくると、自主防災組織の必要性といったものは、(はっきりとしてか、漠然としてかは別としても)多くの参加者に十分認識していただいていると感じられます。私自身は、地域住民が本当に必要だと思えば、行政が直接かかわらなくても、必ず自主防災組織はできると信じています。

ですから、従来のような行政からのお願い

いや依頼、あるいは指導といった手法はとらず、地域の自主性を重んじています。そうはいっても実際には間接的な支援が必要とされる場合が多々ありますので、地域との連絡を密に取りながら、自主防災組織の必要性を認識しつつ、問題や障害になっていることを聞き、アドバイスしています。

そうした成果が、昨年には西岐波自主防災会が、今年は神原自主防災会が結成され、着実に自主防災組織ができつつあります。

またこれらの自主防災会では、自主的に防災訓練を企画したり、防災講演会を実施するなど活発な活動に取り組まれており、本当にそして着実に自主防災意識が根付いているとうれしく感じています。

## 4 今後の取り組み

宇部市では、このように NPO 法人 BNU と協働して自主防災研修事業、防災意識啓発事業等様々な活動を実施してきています。また行政と NPO 法人の良好な協力関係の事例としても、注目を浴びています。

市は、事業の目的を説明し、BNU の自主性、自立性を尊重して、お互いの役割分担を明確にするとともに、行政のマンネリズムから脱却するそして専門知識を用いた発想豊かな企画に期待しています。

市では、この事業効果を高く評価しており、今後もより一層自主防災研修事業をはじめとする協働事業を推進していく予定です。