

□ 自主防災の課題と展望

早稲田大学文学学術院 教授 浦野正樹

◇ 阪神・淡路大震災の衝撃

日本の災害研究にとって、明らかに阪神・淡路大震災の被災生活過程の体験はひとつの画期になったことは間違いない。それはとくに、減災に向けての地域活動と被災住民生活対応という点で際立っていたように思う。

阪神・淡路大震災以前も、災害研究のなかでさまざまな災害因と被害のタイプが想定され、被害の拡大・波及・連鎖過程についての思考実験(シミュレーション)が行われ、被害想定がされてきたことはいうまでもない。被害想定に際して、いくつかの踏み込めぬタブーがありその点については想定外として放置されてきたこと、巨大規模の地震が迫っていると想定された地域以外は概して机上計画ベースのものにとどまっていたことなどはあったにせよ、思考実験(シミュレーション)の手法そのものは過去の災害のデータに裏付けられながら既にかなり高度化していた。こうした蓄積を念頭において、阪神・淡路大震災の性格を改めて見つめなおしてみると、災害の質という点に限定すれば、以下の諸点からみて、被害の拡大・

波及・連鎖過程のうちで比較的基本的なモデルに近いものであったといえよう。⁽¹⁾

- ①大規模なコンビナート火災や危険物施設災害等の特殊災害が顕在化しなかったこと、
- ②大規模な火災発生にもかかわらず関東大震災のような火災による多数の死傷者を出さなかったこと、
- ③深刻な二次災害につながるような流言の発生が見られず誤情報の流布による混乱は比較的少なくすんだこと、
- ④早朝という時間帯のため、家族が離ればなれになっているケースが少なく、離れた家族の安否が確認されないことによる不安の増幅は抑制されたこと、
- ⑤早朝の被災のため、数時間前後の救出・救助期において深夜特有の状況把握の難しさが回避されたこと(但し、救出に際して、この有利な条件を有効に活用できたかどうかは疑問だが)、
- ⑥東京大都市圏等のような長距離通勤を常態とする巨大都市圏の中核部での災害とは若干異なったこと。

しかし、阪神・淡路大震災が、このように

質的には基本的なモデルに近いものであったと考えるならば、この地震が何故これほどまでのショックを防災関係者、自治体関係者、マスコミ、市民社会に引き起こしたのだろうか？

ここでは、防災対策を主として担ってきた関係者と一般の市民社会との間に厳然として横たわっている災害に対する意識の違いや認識のずれ(日常のなかでの危険要因への配慮の違い)については、あえて中心論点とはしない。従来、防災対策を主として担ってきた関係者の発するさまざまな警告は、ほとんど行政全般の枠組みや市民社会のなかでリアリティをもつものとして受けとめられてこなかったし、そうした構図のなかで防災対策が行政内部や業界の専門家集団による敷居の高い独占的で専門的な検討に委ねられる傾向が強かったことは否めない。これらは、にわとりと卵との関係に近く、マスコミや市民社会のなかで危険要因に対する問題関心が継続し深まっていけない構図(一過性とか、熱しやすくさめやすい風潮といわれてきたもの)が防災関係者という専門家集団への防災対策の一元的な依存を生み、そのセクターでのく情報の一元的な蓄積)とく危険情報の公開によって起る社会不安や社会経済的影響への懸念)が市民社会の全般的な危険認識の発達を阻害するという悪循環を生むことになったのである。

そうした構図のなかでは、災害の危険度に充分配慮した議論の成熟は難しく、その中で安全神話がフィクションとしてつくられ一人歩きしていったといえよう。この問題は、阪神・淡路大震災を経た現在でも、い

わゆる災害が被災関係者以外の人々の記憶から消され忘れ去られていく構図(こうした構図は複雑な要因が絡み合っており、必ずしも理由を特定できないが、震災後のここ10年の動向のなかで改めてあきらかになったといえよう)をみれば最大の災害対策上の障害になっていることは間違いない。

しかし、以上の問題を仮に除外して考えたとしても、阪神・淡路大震災の体験が今までの防災体制の盲点を明らかにしたことは明白だと思う。

阪神・淡路大震災は、「倒壊するはずがないと思いきこんでいた構造物の倒壊=安全神話の崩壊、直下型地震災害被害の激甚性と局所集中性、大量の避難者への対応の困難性、大災害の影響の階層性=社会的弱者の生活再建の困難性、心のケアの重要性、仮設住宅・住宅再建の調整困難、地域防災計画の形骸化など多くの課題を浮き彫りにした」⁽²⁾といわれているが、それまでの災害の思考実験(シミュレーション)の中で、織り込めておらず深い教訓となった最大のポイントは、これだけ多数の被災者が出るのが具体的にどのような社会状況を引き起こすのか、被害のボリュームの大きさが意味するものが何であるのかを理解することであったように思う。被災することの重みと被災による影響の広がりや深さを、被災体験の検討を通じて理解することが最も問われたのである。

従来の思考実験(シミュレーション)のなかで把握できていなかったことは、被災時の人間の体験が(建て前の世界や生活条件の整った日常の世界とは)異なるどのような判断や認識を生み出し、それが次の局面

にどのように連鎖していくかについての理解である。阪神・淡路大震災で浮き彫りにされた高齢者や障害者等の災害弱者の被災体験を、どのように災害対策に生かしていくべきかなどの問題は、その一つの例である。こうした点を理解するためには、被災地における体験、手記、聞き取り等をこれからも充分参考にして活用していく必要がある。

◇「生死の境界に関わる体験」と「生き続けることの体験」

被災体験の検討をしていくさいに、大きく二つに分けてみていくことが可能であろう。ひとつは、生死の境界に関わる体験であり、もうひとつは、生き続けていくことe生活を組み立て直し再建していくことに関わる体験である。前者は生き残るための対策に直接関係しており、後者は応急避難以降の避難生活から復旧・復興に至る諸対策に関係してくる。

被災体験を検討していくさいの第一のポイントは、いうまでもなく生死の境界に関わる体験についてである。生きるか死ぬかの運命の分かれ目を左右するものは何か？この運命の分かれ目を、さまざまな防災対策をとることでどこまで左右することが可能か？がこの体験を検討することの主要な課題になる。これまで、防災研究者らにより震災によって人々はどのように死んでいったのか・・・すなわち、街区、居住住宅、社会経済的位置等を含む周囲の環境、地震時の死傷者を取り巻くミクロな状況、死亡原因は何か・・・を綿密に調べるプロジェクトが進められ、死に至るメカニズムの解明が

進められてきたが、生き残るための対策という点からみると、阪神・淡路大震災の被災体験は、①建物の倒壊(老朽木造住宅の倒壊、建築基準法改正以前の建築物の損壊、建築施工の不適合性・手抜き工事等)、②家具が凶器に変わる(家具による死傷と家具耐震化の必要性)、③火災の発生・延焼と消火活動(火災の発生メカニズムの解明と延焼・拡大速度の検証、初期消火の可能性を含めた消火活動の検証)の三つの領域で非常に重要であったといわれている。

被災体験を検討していくさいの第二のポイントは、生き続けていくこと=生活を組み立て直し再建していくことに関わる体験である。これらの体験は、応急避難以後の避難生活から、生活を再建し復旧・復興を実現するまでの諸対策に関係してくる。第一の生死の境界に関するポイントに比較すれば、この領域の課題は阪神・淡路大震災以前の災害対策の中では充分なりアリティをもってとらえられてこなかった部分である。災害対策上は、戦後復興期以降では、これだけの死傷者数の災害に対処する経験をもっておらず、今から考えてみると、災害対策も実際には比較的小規模の災害に対処する枠組みで発想されていたように思う。

「緊急避難～避難救援期」「応急復旧・復興期」における被災者の体験をきちっと把握しておくことは、高齢者、障害者等の災害弱者、経済的弱者の被災体験を持ち出すまでもなく、今後の災害対策を検討していくうえで非常に重要である。⁽³⁾阪神・淡路大震災は、災害直後からさまざまな社会的問題を発生させてきたが、社会的問題の質の変化は急速で次々と波及や連鎖を生み出して

いった。同時に災害の激震地からの距離と時間的経過の違いに応じて異なる社会的問題の様相があらわれていった。このく時系列のなかでの問題の推移するテンポの早さ)とく被災の中心と周辺での災害後の状況認識のギャップ)は、災害後の社会過程に共通する重要な特徴であるが、従来の災害対策はほとんどこうした観点を組み込んでこなかったのである。

災害後の社会過程は、災害が大規模になればなるほど、厳しい制約下での社会的対応となるため、いくつかの選択肢のなかでの優先順位が厳しく問われ、そこにその時代や社会の価値観や対処基準が投影し、時代や社会システムのもつ陰の部分や脆弱な体質を透けて見せるといわれている。これが、災害後の社会変動の起爆材になるわけであるが、阪神・淡路大震災は、従来、対策の必要性を指摘されながらもさまざまな社会的ハードルを越えられず、結果的に形骸化していた高齢者・障害者等の災害弱者対策、従来災害対策の守備範囲として必ずしもカバーされてこなかった被災者の生活再建の支援策、現代都市生活の環境変化の中で制度的矛盾が放置されてきた集合住宅の管理運営問題等々の諸課題が噴出し、さまざまな教訓と課題を残したのである。

このようにこの第二のく生き延びていくことの体験)を通しての検討課題は、個人(家族)レベル、地域レベル、行政を含めたネットワークのレベルにわたっており、ボランティアの役割と可能性についての議論やコミュニティを含めた地域的關係が生活再建に寄与する可能性に関する議論、行政を中心とする防災体制を補強する広域応援協

定等の支援システムに関する議論は、そうした諸課題を想定した議論の一部を構成しているといえよう。

阪神・淡路大震災における第一、第二の体験の両方とも、既存の災害対策の欠陥を暴き見直しをはかるうえで重要な問題領域を提示したが、中長期的にはとくに生き延び続けることの体験)の深刻さ・難しさが注目された。それは、これまでの自主防災の考え方や意義、守備範囲として設定すべき活動事象に関して、大きな内省を迫り結果的に大きな変容を促したように思う。それは、とくに緊急対応としての防災の取組みと、他の日常的な課題の解決に連動する取組みとの関連づけの仕方や比重の置き方についてであり、減災への日常的な取組みをどのように効果的に活動事象に取り入れていくかに関連していたといえよう。

◇自主防災活動の抱える課題とその克服

これまで自主防災を支えてきた伝統的な地域住民組織に関しても、確かに一方では地域活動や地域の合意調達の母体として伝統的な強みをもつケースがあるものの、地域によっては社会変動が進んで地域活動自体が形骸化し、特定の高齢世代のみの好事家的な親睦機能しかもたず開店休業状態で、地域の代表性はおろか地域で懸案となる課題の解決機能も全く果たせなくなっているケースも増えているという現状がある。

このように(安全で安心な地域)に向けての住民活動をになう自主防災組織のもつ組織上や活動面での特徴は、従来多くの問題を内包しており、組織のあり方をめぐって

も再検討が必要である。ここでは次の四点について言及しておこう。

第一は、従来、初期消火や避難等の〈緊急時の対応〉を目標にして自主防災活動が組み立てられてきた傾向が強いのに対して、今後はさらに日常時における地域危険箇所の点検から環境改善、高齢者・障害者等の日常的な福祉まで視野に入れた活動が必要とされているという点である。高齢型社会への移行をふまえて、ローカルな住民活動も〈防災まちづくり〉やく防災福祉コミュニティへの視野の拡大が問われているのである。

第二は、従来、自主防災というイメージのゆえに、地域内の危険に対処し地域住民のみを対象にした地域内に閉ざされた活動という性格が強かったのに対し、今後は日常時における地域外の防災活動団体との多様な連携や関係の構築(相互支援活動や交流の活性化)、通勤者を含めた住民以外の関係者との連絡調整、地域内外のさまざまなボランティア活動団体との活動交流等、より開かれた活動の展開が必要とされている点である。

第三は、組織面において従来から自主防災活動の担い手層の高齢化がいわれつづけており、担い手の年齢層の拡大とサブ・リーダー群の新たなリクルートが課題になっている点である。また、大都市を取り巻く環境の変化に対応して、地域資源・技術者の新たな発掘と活用も必要になっている。

第四は、以上の諸点と関係するが、自主防災活動の理念や志向性という点で、より生活圏が広域化した大都市の生活実態や住民ニーズにあった活動理念や志向性を再構築

していくことの必要性についてである。

ローカルな住民活動そのものが、現代社会の変容のなかで、活動理念や志向性を含めて再編を迫られているのである。

〈ボランティア・ネットワーク〉とく地域住民による自主防災活動との関係構築は、自主防災活動のこうした課題を克服していくうえで、重要な視点を提供するものである。

その意義にはいくつかの側面があるが、例えば、地域内でのボランティア活動セクターと自治会・町内会などの地域住民活動とのつながりは、地域活動の内容や担い手層の広がり大きな影響を及ぼし、地域住民活動を外の世界に開く効果をもつことになると思われる。さらに、被災地救援などの活動をボランティアとして参加し担う体験は、自主防災活動にとってはリアルに災害現場の混乱状況を知り状況適応力を鍛えるという点で高度な訓練になるであろう。

こうした関係構築により、はじめて帰宅困難者問題など大都市での災害対応上の課題を解決するうえでの、いくつかのヒントが生まれてくるように思われる。

自主防災活動は、緊急対応としての防災の取組みのみに活動を特化するのではなく、より日常的な他の生活課題の解決能力を鍛えその経験を積み上げていくことによって、はじめて、災害時にも通用する実践的な地域安全活動を継続的に高い水準で維持することができるようになるのである。

阪神・淡路大震災での〈生き続けていくことの体験〉から得られた知見は、災害対応というのは、復旧・復興期まで視野に入れるとそれだけ深く広い社会問題領域だということ

とである。減災への日常的な取組みをどのように効果的に活動事象に取り入れていくかは、こうした災害理解に基づいて検討されるべきことなのである。

◇自主防災活動に要請される力

〈生き続けていくことの体験〉を踏まえて自主防災活動に要請される力をまとめてみると、ひとつは地域の現状を踏まえながら災害を限りなく実体験に近い形でリアルに想像する力があげられるであろう。その想像力によって地域に潜在するさまざまな危険性や可能性の発見と可視化をはかることが、すべての活動の出発点になる。

DIG やワークショップなどはそうした想像力を鍛えていくためのひとつの道具立てである。二番目は、住民を引き付けながらそれを実際の地域活動として組み立ていく創造力である。別の表現をつかえば、自立的に地域の問題解決をはかるため、活動を企画し組立てていく力ということもできよう。三番目は、そうした活動を持続させ個別の活動領域を越えて対応していく力、すなわ

ち総合力である。こうした力を養うことが、緊急時のサバイバル状況をしのぎ、その後、被災したコミュニティが急激に変化するニーズに応えながら災害を乗り越えていくためには必要なのである。阪神・淡路大震災が自主防災活動に投げかけた問いは、そうした取組みをどのように市民社会のなかに定着しうるかという問いなのである。

注

- (1) 高速道路の倒壊は、新幹線等の大型橋梁や原子力発電所の大規模被害と並んで、今まで被害想定がタブー視されており、被害のシミュレーションには組み込まれていなかったものである。但し、被災の時間帯が早朝であったため、大きな錯乱要因にはならずパニックにつながらなかったという点では、従来の被害の拡大・波及・連鎖のシミュレーションから大きく外れるものではなかったといえよう。
- (2) 吉井博明「阪神・淡路大震災におけるボランティアの活動と今後の課題」神奈川県『阪神・淡路大震災応急対策活動基礎データ調査報告書』平成7年9月参照。
- (3) 浦野正樹「被災者の生活再建への道程…高齢者を取り巻く課題」『季刊自治体学研究』第65号(特集/都市災害とガバナンス)1995年6月刊。浦野正樹「都市コミュニティの再認識」『すまいるん』第37号特集1996年1月刊参照。