

地域コミュニティの 防災力

連載 第33回

公助の充実と消える自助



常葉大学大学院 環境防災研究科 教授
重川 希志依

1. 消える自助

今年も梅雨シーズンに突入しました。日本のどこかで水害や地震災害などの大規模災害が発生すれば、即座に避難所が開設されて食事や生活に必要な物資が配られます。また、住まいを失った人には一定期間のあいだ仮設住宅が提供されるなど、被災者に対する様々な公助による対策が実施されます。現代の日本人にとって、行政により被災者対応は当然のことと考えられているでしょうが、昭和23年に災害救助法が制定されるまでは、行政が行う被災者対策は非常に貧弱なものでしかありませんでした。江戸時代には藩ごとに救済制度が異なっており、明治以降になってはじめて国民に対する統一的な基準が設けられるようになりましたが、それとて充分なものではありませんでした。日本という国の経済力も低く、官が充分予算を割いて防災対策にとり組むゆとりの無かった頃には、たとえ大規模災害であろうと被災者の自助努力と、地域社会の共助を基本にその後の復興が図られ

てきました。

しかし戦後になって様々な防災にかかわる制度や体制が整備され、また技術開発が進むにつれて、自助努力や自己責任の防災から、行政依存型への防災へと市民の危機意識が大きく変わってしまったのです。たとえば台風や豪雨による洪水、土砂災害の危険性を予知予測する精度を高めるための研究や技術開発への取組は日々続けられ、その情報を市民に確実に伝える手段も多様になりつつあります。その中でも防災行政無線同報系と呼ばれるシステムは、市町村役場と屋外に設置されたスピーカーや地域の各家庭等に設置される戸別受信機を結び、市町村から地域住民に災害・行政情報などを同時に一斉に通報する機能を有しており、その整備率は現在、全国の市町村の78.3%に及んでいます。

一方、住民の生命を守るために多くの予算を費やしてこれらの対策を整備しても、その情報を聞いて自ら避難行動を選択してくれる人は決して多くはなく、避難が遅れ犠牲となってしま

地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

う人が後を絶ちません。さらに防災無線で流される情報が「騒音」として捉えられ、役所に対する苦情が寄せられることすらあるのです。まさに自分の身を守るための自己責任を放棄してしまった感があります。

2. 地域での共助

災害発生直後の地域コミュニティの重要性は、阪神・淡路大震災以降に発生した多くの災害で繰り返し証明されていることです。たとえば平成19年3月に発生した能登半島地震の被災地である輪島市では、寝たきりのお年寄りなどいわゆる要援護者といわれる人たちの安否確認や避難誘導は、民生委員や区長(町内会長)が指揮者となり、住民が主体となって実施しています。民生委員や区長はまず自分の家族と隣近所の安否を確認し、防災無線から津波警報が聞こえたために、高齢者や歩行困難者に付き添ったりおぶったりして、高台の公園まで緊急避難しました。さらに近隣の人たちに声をかけて動員し、逃げ遅れた人の確認や避難所での生活の準備を始めるなど、行政の手が届く前に、自分たちで必要な対応を考え実行していたのです。高齢化率の極めて高い地域で死者が発生しなかった大きな理由の一つに、地域での共助の力が大きかったことが挙げられています。同様に、昨年4月に発生した熊本地震の被災地である西原村においても、地域での共助により救助活動や安否確認がなされたことは広く知られています。

コミュニティとは、“地域社会・共同体、居住地や関心を共にすることで営まれる共同体”と定義されますが、単に同じ町内に住んでいる、あるいは同じマンションに住んでいるというだけで地域コミュニティと定義されるわけではありません。そこに暮らす人たちが地域生活で共通の理念を持ち、その目標実現のため地域が抱

えている課題解決に向かって活動していることが、コミュニティに求められる条件となるのです。地域コミュニティの結びつきが急速に希薄となっている問題がたびたび指摘されていますが、表札も出さない、町内会費も払わない、ゴミ出しルールも守らないなど、地域とのかかわりを一切持とうとしない住民も増えつつあり、町内会長さんや自主防災組織のリーダーにとって頭痛の種となっています。

災害時には地域住民の共助が不可欠であることは言うまでもありません。しかし地縁に基づいたコミュニティが崩壊しつつある今の時代に、何とか災害時の協働組織を確立しなければならないという課題解決のために、全国で自主防災組織の結成が進められてきました。平成27年版防災白書によると、自主防災組織の活動範囲に含まれている地域の世帯数の割合は80%となっています。しかしこの数字がそのまま地域住民の防災意識やコミュニティ意識を反映しているとは言い切れません。隣は何をする人ぞ、何か問題が起きても見て見ぬふりを決め込む今の社会の中で、何とか地域コミュニティを再生させようとする試みの中で、防災を旗印に進められてきたのが自主防災組織と言えます。地域で暮らしていく上で、私たちは自然災害のみならず犯罪や福祉、教育、環境など様々な問題に直面します。地域コミュニティは、地域で起こる多様な課題を解決するために存在するもので、防災に特化したコミュニティを形成しようとする、どうしても無理が生じるのではないのでしょうか。しかし一方で、「防災」を旗印に掲げ、コミュニティ活動が活性化し、結果的に防犯や福祉など多様なニーズ解決に対応できるコミュニティづくりに成功しているケースもあります。総務省消防庁が毎年実施している防災まちづくり大賞の受賞事例を見ると、人口規模や

地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

高齢化率などの差に関係なく、「頑張っている所は頑張っているんだ」ということがよくわかります。

都市型社会で生活する人たちにとっては、職場や学校などのコミュニティに属していることは重要ですが、自分が住む地域のコミュニティに属していなくても、日常的に大きく困る事態は起こりません。ところがひとたび災害などの異常事態がおこれば、自分や家族だけでなく、

向こう三軒両隣の助け合いがなければ、自分自身の命を守ることはできなくなってしまいます。地域コミュニティ活動に参加するのは、他人のためにやらされているのではなく、自分自身が安心して暮らすために必要不可欠なことであるという認識を、私たち一人一が持つことが、地域コミュニティ再生の第一歩になると考えています。