

地域コミュニティの 防災力

連載 第42回

地域の防災リーダー育成に関する一考察（その2）



常葉大学大学院 環境防災研究科 教授
重川 希志依

本誌2019年1月号で、地域の防災リーダー育成に関して、過去の災害時に防災リーダーがどのような役割を果たしていたのか、そこから防災リーダーに望む役割について述べました。阪神・淡路大震災時にリーダーとして活躍した方たちから見えてきたリーダー像は次のとおりです。

まず、災害発生直後の数時間のフェーズでは、行動的で声が大きく、人に指示して動かすことが得意なタイプの人が、個人的資質を生かして自然とリーダーの役を担っていました。また、近隣住民の安否確認や生き埋め者救出、二次災害防止や要援護者対応など、緊急性の高いニーズに対応しました。そのためには日頃からの地域の情報をよく知っているという資質が必要でした。

次に、災害発生から数日間のフェーズでは、普段から地域住民や地域内組織とのつながりを有し、世話好きで面倒見がよく、顔が広い人が、組織内での立場や指名に基づきリーダーの役を担っていました。彼らには、町内を超えた広い

範囲に目配りができ、地域内外からもたらされる資源を活用する能力を持ち合わせていることが求められていました。

各地域で防災リーダー育成のための様々な研修会が開催されていますが、実際の災害現場で活躍できるリーダーを育成していくために求められる防災教育ニーズについて考えてみます。

（1）リーダーが果たした役割と活動

災害現場でリーダーが果たした役割と具体的な活動内容をまとめたものが表1です。災害発生直後は、救出・二次災害防止・弱者の生命を守るなど、地域住民の「いのち」を守る活動に重要な役割を果たしていることが分かります。そして、災害発生から数日間は、避難所利用者と在宅避難者の双方に目を配り、被災生活の秩序を守るために様々な呼びかけや対応を行っていたことが分かります。

災害時に、率先してこのような役割が果たせる市民を育てていくことは、地域防災にとって何

よりも重要な課題と考えられます。市民を対象とする貴重な防災教育の場で、それを実現していくために求められる教育内容を考えてみます。

表1 地域のリーダーが果たした役割と活動（阪神・淡路大震災時）

フェーズ	活動内容	
災害発生直後の対応	救出活動	近隣住民の安否確認活動
		生理め者救出のための人手集め
		ご遺体の一時安置場所確保
	二次災害防止	家屋倒壊の危険性と安全な場所への避難呼びかけ
		近隣住宅のプロパンガスの元栓閉め
		通行人へのガス漏れ注意喚起
	弱者対策	凍死を防ぐため高齢者へ衣類や毛布の貸与
		高齢者や乳幼児など弱者への食糧優先割り当て
		具合が悪くなった高齢者の病院搬送
災害発生から数日間の対応	避難所の避難者等のマス対応	避難者に呼びかけ避難所運営体制を構築
		避難所利用のためのルールづくり
		避難者の公平性の確保と相互扶助の呼びかけ
	在宅被災者等の個別ニーズ対応	在宅避難者を探し水や食料の提供
		人気のなくなった町内の見回り活動
		問題を抱える被災者のため役所等との交渉

(2) リーダー育成のための防災教育ニーズ

幅広く、きめ細かい対応を担っていた地域のリーダーはどのような知識や情報を持ち合わせていたのか、さらに、そこから見えてくる防災教育ニーズをまとめたものを表2に示します。

防災教育ニーズの一点目は「地域の脆弱性と活用可能な資源を理解している」ことです。防災まち歩きや地図を用いた図上訓練を通して（写真1）、災害に対する「地域の強み」と「地域の弱み」を発見し、災害時の対応戦略を参加者で話し合う研修を行うことがあります。まさにこのプログラムは非常に重要な内容だと考えられます。ただし、災害時に求められる知識や情報は、どこに支援が必要な弱者が住んでいるのか、誰が医療の専門知識を持っているのかなど、極めて地域密着型の個別具体的な情報である必要があります。個人情報保護の観点から、情



写真1 地図を用いた図上訓練

報共有が難しい時代になっていますが、まちを歩いたり地図を眺めたりするだけでは得られない「人」に関わる情報を知り、共有していることが重要と言えます。

二点目は「災害時に地域内で発生する被害とその対応方法の理解・習得」です。災害直後は消防や警察の救助を期待することはできない

地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

表2 必要とされた知識や情報

活動に必要とされた知識や情報	防災教育ニーズ
<ul style="list-style-type: none"> ・地域内のどこに独居老人が住んでいるか、普段どの部屋で寝ているかを知っていた ・地域内のどこに救出活動や避難所の運営に必要な物資があるかを知っていた ・地域内の誰がどのような資質や専門的知識・経験を持っているかを知っていた 	地域の脆弱性と活用可能な資源の理解
<ul style="list-style-type: none"> ・地域内のどこでどのような被害が発生しているか、地域内を自ら回って確認していた ・余震による被害拡大やガス漏れによる火災の危険を知っていた ・倒壊家屋からの生き埋め者救出に自ら従事していた 	災害時に地域内で発生する被害とその対応方法の理解・習得
<ul style="list-style-type: none"> ・災害発生後から時間の経過とともに被害や状況が刻々と変化していくことを理解していた ・災害対応プロセスの中でリーダーに求められる役割が変化し、それに対応することができた 	災害対応プロセスとリーダーの役割の理解
<ul style="list-style-type: none"> ・行政の対応能力には限界があり、時間を追って提供されるサービスの内容や量の変化に対応できた 	災害時に行政から提供されるサービスを正しく認識
<ul style="list-style-type: none"> ・大声で人を集めたり外部と積極的に交渉する人、世話好きな人がリーダー役となっていた ・避難所運営組織を編成して組織としての継続性を確保した 	組織運営のあり方とリーダーとしての資質の理解・習得

め、自分たちで人命救助や被害拡大防止に努めるしかありません。このため、まず地域内の被害発生状況を確認するという行動がとれることが求められます。

さらに、ガス漏れと引火爆発の危険性や、余震が頻発すれば建物倒壊の危険性が増すことなど、被害を拡大させる要因についての知識や、二次災害防止のための防災知識を持っていることが求められます。さらに一点目と共通することですが、詳細な地域情報を日頃から十分知っていることが活動を可能とする要因となります。

三点目は「災害対応プロセスとリーダーの役割の理解」です。災害発生直後から時間の経過とともに災害対応プロセスがどのように変化していくのか、その中で地域コミュニティにはどのような役割が求められるのか、断片的な情報ではなく先を見通したイメージを保有していることが重要です。災害を経験したことがなければ、災害時にどのように事態が展開し、その都度どのような対応が求められるのかを知ることは難しいかもしれませんが、被災経験を持つ人

たちに教えを乞うて、イメージトレーニングをしておくことが有効と言えます。

四点目は「災害時に行政から提供されるサービスを正しく認識している」ことです。災害の規模が大きくなれば、早期の段階ではすべての避難所に十分な避難スペースや物資を提供することは不可能です。災害時の行政能力の限界を知り、過度に行政に依存していても問題は解決できないことを知っておく必要があります。また、行政が提供する災害対応サービスを正しく理解し、そのサービスを地域コミュニティのためにうまく活用する術を知っていることも重要と言えます。行政を非難するのではなく、自助や共助で補いながら課題解決に導く能力を育てることが重要な教育ニーズと考えられます。

五点目は「組織運営のあり方とリーダーとしての資質の理解・習得」です。声が大きい・人と交渉するのが得意など、生まれながらに持っている個人の資質もありますが、社会人としての経験を積む中で、このような資質が育っていくこともあります。また、仕事を通して組織運

地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

営のノウハウを培っていることが、災害時の避難所運営活動に大きく役立つこともあります。防災の知識ではなく、様々な人生経験の中で習得してきたノウハウが、災害時に求められるリーダーとしての能力になり得ることが分かります。

以上述べてきた五つの防災教育ニーズは、全国で熱心に進められている住民や地域リーダーを対象とした防災教育の場に取り入れられている内容もありますし、あまり対象とされていない教育要素もあります。また、行政の防災担当部局が主催する防災研修会だけでは育成できない能力も含まれています。

災害時にリーダーとなり得る人材は多様で

す。地域の個別具体的な情報やいざという時に活用できる資源を知っているのは、町会の役員や世話役、民生委員さんなどです。また、リーダーとしての資質を備えている方たちは、防災に限定せず地域活動に積極的に関与している住民と考えられます。さらに、災害時の行政の役割や限界、組織運営のノウハウなどを持っているのは企業人・組織人として豊かな経験のある方たちです。

これからは、防災リーダーのターゲットを広げ、まちづくりや福祉、教育など他部局が主催するリーダー育成と連携しながら、災害時にリーダー役を果たせる人づくりを進めていくことが必要と考えられます。