

検証テーマ『自主防災組織等の活動に対する支援』

検証担当委員 小村 隆史

富士常葉大学講師

(要 約)

1 はじめに

阪神・淡路大震災の教訓として「地域コミュニティの重要性」が指摘されたことはよく知られている。震災後、異口同音に言われた「いざという時に一番役に立つのは、普段からの顔の見える関係」という言葉が、そのことを端的に物語っている。阪神・淡路大震災の際に、公的機関の捜索・救助によって生存救出された人々は、全体の1割程度であり、大部分は家族・地域の人々による救出であった。自然発生的な共助の活動が被災地の中で多数見られたのである。

「地域コミュニティの重要性」は、発災直後の「いのちを守る段階」のみにとどまらない。「くらしを続ける段階」「くらしを立て直す段階」「人生を立て直す段階」のいずれにおいても、むしろ、復旧・復興に向けた長い道のりにおいてこそ、「地域コミュニティの重要性」は、大きな問題であった。

さて、地域防災と地域コミュニティの重要性という、まず連想されるのが「自主防災組織」(以下自主防)である。初期消火、応急救護、担架搬送、炊き出しといった「訓練の定番メニュー」も目に浮かぶ。実際、自主防の組織率向上や活動の活性化のため、兵庫県並びに県下各自治体は様々な施策を行ってきた。これらの地道な活動もきちんと評価すべきものである。

地域コミュニティの力(あえて「地域防災力」と呼ぶ)があれば災害への備えは十分かと問えば、むしろそれだけではない。阪神・淡路大震災の大きな教訓の一つは、犠牲者の圧倒的多数は自宅で即死だったという冷徹な事実である。つまりは「地域コミュニティの力」が動き出す前にほとんどは終わっていた、ということである。

したがって問われるべきは、「発災後の、特にいのちを守る段階で何ができるかに焦点を当てた地域防災力の向上」のみならず、「発災前の、被害の発生抑止に焦点を当てた地域防災向上」「復旧・復興の長いみちのりに焦点を当てた地域防災力の向上」までも視野に入れた議論ではないだろうか。

このような観点から、ここでは、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、(自主防の活動を含む。)地域防災力の向上に向けた様々な活動を紹介し、災害に強いまちづくりを進めていくにあたって何が課題なのかを整理し、求められる施策について提言することとしたい。

2 被災直後から復旧・復興過程における地域住民の活動(概略)

(1) いのちを守る段階：発災直後

発災直後の「いのちを守る段階」においては、自主防が組織化されているか否かにかかわらず、地域住民による助け合いが行われ、「自分たちの地域は自分たちで守る」という地域防災の原点が自然発生的に実践された。まさに、脊髄反射的に動いた「いのちを守る」活動が展開されたといえる。

(2) くらしを続ける段階：避難所運営など復旧段階

自主防に限らず、地域コミュニティが中心となった各種の活動が行われていた地域の中

には、避難所となった小学校等でその運営を自らの手で行うとともに、被災後に住民が避難してしまった地域を見回る自警団を結成した地域が見られた。さらには、自宅に残って生活を続ける高齢者の見まわりを行うなど、地域の中に面的な広がりを見せる活動もあった。また、活動初期には、いわゆる地域の役員たちによる活動であったものが、高校生や中学生も含む地域住民全体を巻き込んだ活動となった。これらの活動は、「自分たちの地域でくらし続けたい」という思いを実現するために展開されたものと考えられる。

(3) くらしを立て直す段階：仮設住宅支援など復興段階初期

阪神・淡路大震災直後には、30%に満たなかった県内の自主防の組織率が50%を超え、自主防の組織化が県内各地で進んだ。初期消火や捜索救助を念頭においた組織づくりやその訓練は当然のこととして、新たに結成されていく自主防の中に取り入れられていく。

しかしながら、時間経過とともに忘れられていく発災後の初動対応のノウハウ、活動を継続していくための手法について、自主防あるいは地域コミュニティがどのように取り組んできたのかを検証する必要がある。また、地震防災の王道とされる、耐震診断、耐震補強及び家具の転倒防止について、自主防の活動が携わり、最も身近な身の回りの安全を確保する取り組みを進める必要があると考える。

(4) 人生を立て直す段階：それ以降今日に至る段階

県内の自主防の組織率が90%を超え、県内のほぼ全ての地域で自主防が結成され、活動を展開している。

しかしながら、自主防はできたものの、①役員を引き継いだが何をしていたのか分からない、②熱心なリーダーが育たない、③訓練がマンネリ化している、などといった課題も指摘されている。阪神・淡路大震災から時間が経過し、震災当時のリーダーの代替わりも行われており、後継者育成をどのように図っていったのかについて検証する必要がある。また、平時の活動として、発災後の初動活動を念頭に置いた初期消火や捜索救助に関する訓練を越えて、自分たちの生活している地域がどのような特徴を持っているのか、換言すれば、地域の安全性・危険性を把握するための取り組みを進める必要がある。

3 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた地域防災力の新しい方向性

阪神・淡路大震災から10年を経過する中で、地域住民による防災活動については、大きな変化が期待されているように思われる。それは、震災後10年間の日本の防災研究の深まりとも呼応したものと言うこともできよう。

地域防災力とは何か、というテーマは、それ自体、大変大きなテーマであり、震災から10年を経た今日においても、未だに共通認識はできていないものの、ここでは、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、「納得して地域で暮らす、賢い住民」をキーワードにした、新しい方向性の基本的な考え方は、次のとおりである。

(1) 自主防に代表される、地域住民による主体的な防災活動の目標を従来の災害対応から移すこと。

すなわち、地域での防災活動の目標を、「災害による被害そのものへの対応」のみならず、「災害が地域住民にもたらすリスクを認識する（させる）こと」、さらに「被害の発生を抑える（抑止する）取り組みの充実」へと、その焦点を移すことが必要であること。

(2) 地域防災力の向上のための各種活動は、こと防災（災害対策）のみならず、広く「地域の力」の向上一般をめざす様々な活動の一部として位置づけられるべきこと。

すなわち、防災を正面から謳っていようが謳ってまいが、何らかの形で地域の結束力を向上させるような活動（代表例は「祭り・イベント」）は、地域防災力向上の観点から見ても大きな意味があるものだという認識を持つこと。このような認識を持つことが出来れば、例えば自主防の活動は、より広い文脈からよりの確に位置づけることが可能となる。

(3) 地域防災力の新しい方向性の核となるのは、「地域を知る」ということ。

すなわち、「地域を知る」活動には、自然科学的な側面と、社会科学側面の双方が考

えられる。なかでも、自然科学的な側面（＝地域におこり得る災害ポテンシャルを知る活動）については、いままで以上の努力が必要であると考えられる。具体的な例として、地域の明治期・大正期の土地利用を振り返ることで、地震災害や風水害については、被害状況についてある程度のイメージを持つことが可能となる。

4 注目すべき実践事例

地域防災力の新しい方向性とは、地域住民による主体的な防災活動の焦点を、「災害が地域住民にもたらすと考えられる危険を認識する方向」に移すことである。そこには、災害によって引き起こされる被害の内容を理解し、地域住民が自ら判断して被害の発生を抑える取り組みが重要である。

被災を前提にした住民主体の初動対処能力の向上のみならず、想定される災害を事前に認識し、被害抑止力の向上のための取り組みとして、自主防に限らない活動事例を紹介する。

(1) 地震火山こどもスクール「Mt. Rokko のナゾ」

こどもたちを対象に、災害は、遠くにある怖いもの、何かわからないものではなく、地球が生きていることの証明であることを、実際に六甲山を歩いて確認する取り組み。

(2) 人と防災未来センターによる DIG のワークショップ

参加型災害図上訓練（DIG）を実施したところ、避難所が危険地域にあったことに参加者自らが気が付いた、など、参加者・住民が主体的に訓練に参加し、自分たちの地域を確認するという取り組み。

(3) 明石市自主防災組織リーダー研修

自分たちが住む地域の昔と今の土地利用の変遷をたどるために、新旧の地図の対比によって、土地利用の状況・変遷を確認し、想定される被害（災害ポテンシャル）の理解するための取り組み。

(4) 防災・福祉コミュニティ構想

自主防の平時活動のひとつを福祉的活動とし、高齢者等に対する活動を展開する中で、地域での人的つながりを強固にし、災害時には、支援の必要な人たちへの活動を円滑に進めるための取り組み。

5 今後に向けて：提言として

(1) 被害の発生抑止に焦点を当てた地域防災力の向上

ア 発災後の特にいのちを守る段階でできることとして、①初期消火、②探索救助、③探索救助用資機材の備蓄、④復旧・復興期における住民共助活動に有効なノウハウについて、事前教育が重要である。

事前教育の方法として、訓練内容の検討とより実戦的な訓練の実施が必要である。技術的な訓練に加え、災害時を想定した避難誘導訓練、安否・所在確認のための情報伝達訓練などの実施を検討していく必要がある。

イ 阪神・淡路大震災では、いわゆる地域コミュニティが動き出す前に、犠牲者の多くが自宅で亡くなったという事実を踏まえ、地震防災の王道とされる、①耐震診断、耐震補強、②家具の転倒防止について、自主防の各種活動が携わる必要がある。

また、平成16年夏の福井・新潟豪雨災害で顕著になった地域の課題として、高齢者等の災害時要援護者への迅速かつ確実な情報伝達と避難誘導等があるが、これらについても自主防災組織が積極的に関わって行く必要がある。特に兵庫県においては、安全・安心コミュニティファイルという貴重なデータベースの整備が進められており、今後はこれらのデータベースを活用した災害時要援護者への支援を検討する必要がある。

(2) 地域防災力の新しい方向性～納得して地域で暮らす～

ア 「災害による被害そのものへの対応」のみならず、「災害が地域住民にもたらすリスクを認識すること」、さらには「被害の発生を抑える取り組みの充実」へ焦点を移すことが

必要である。

イ 地域防災力の向上のための各種活動は、こと防災（災害対策）のみならず、広く「地域の力」の向上一般をめざす様々な活動の一部として位置づけられるべきであり、自主防災組織の活動は、より広い文脈からよりの確に位置づけることが可能となる。

ウ 地域防災力の新しい方向性に係るキーワードは、「地域を知る」ということである。「地域を知る」活動のうち、特に、自然科学的な側面については、いままで以上の努力が必要であり、DIG などの中に取り入れていく必要がある。

6 おわりに

「災害に強いまち・人」は、「災害『だけ』に強いまち・人」か？

災害に強いということは、広くとらえれば、「コミュニティの危機」への対処能力が高いということを意味する。当然のことながら、コミュニティに襲いかかってくる危機は災害だけではない。高齢化、不況、コミュニティ意識の希薄化、等々多種多様なものがある。

従って、災害「だけには」強いまちづくり・ひとづくりをしようとしても、それは原理的に不自然ではなかろうか。問われるべきは総合力であり、そのコミュニティと共に歩んでいこうという志高き人、「地侍」の存在ではないかと考える。

(本 文)

はじめに

阪神・淡路大震災の教訓として「地域コミュニティの重要性」が指摘されたことはよく知られている。震災後、異口同音に言われた「いざという時に一番役に立ったのは、普段からの顔の見える関係」という言葉が、そのことを端的に物語っている。統計数値を改めて調べてみても、公的機関によって捜索・救助によって生存救出された人々は、全体の1割程度であり、大部分は家族・地域の人々による救出であった。自然発生的な互助の活動が多数見られたのである。

「地域コミュニティの重要性」は、発災直後の「いのちを守る段階」のみにとどまらない。「くらしを続ける段階」「くらしを立て直す段階」「人生を立て直す段階」のいずれにおいても、「地域コミュニティの重要性」は言うを待たない。むしろ、脊椎反射的に動いた「いのちを守る段階」に比べ、それ以降の復旧・復興に向けた長い道のりにおいてこそ、「地域コミュニティの重要性」は、より切実で、時に奇麗事では済まされない面をも持つ大きな問題である。避難所の運営、仮設住宅におけるコミュニティ活動、区画整理事業等々、住民の力をいかに組織化し活性化するか、極めて大きな課題であったし、それは今日においても大きな課題であり続けている。

さらに、21世紀初頭に生きる我々は、21世紀の半ばまで（具体的には2035年±10年）に発生するいわゆる「スーパー広域災害（東南海地震・南海地震、場合によっては東海地震を加えた3つの地震の連動発生）」を念頭に置き、次の世代や次の次の世代に対して、しるべき備えをしておくことが、いわば「父祖の世代の責任」として求められている。この「スーパー広域災害」への対応という戦略目標をどのように具体化するかは、日本社会に突きつけられた極めて大きな課題であるが、特に兵庫・神戸の人々にとっては、「被災経験を持つ者」であるがゆえに、「これから先、コミュニティを災害に強くするためには、どこをどのように変えていけばよいのか」を、いわば「兵庫・神戸モデル」として発信していくことが、「被災者（被災地）の責任」として課せられているようにも思う。言うまでもなく、そのモデルの中心には、「地域コミュニティの重要性」が位置づけられているであろう。

さて、地域防災と地域コミュニティの重要性というと、まず連想されるのが「自主防災組織」（以下、自主防という。）である。初期消火、応急救護、担架搬送、炊き出しといった「自主防訓練の定番メニュー」も目に浮かぶ。実際、自主防の組織率向上や活動の活性化のため、後述するように、兵庫県並びに県下各自治体は様々な施策を行ってきた。これらの地道な活動はきちんと評価されてしかるべきものである。

だが、阪神・淡路大震災以前であればともかく、あるいは震災直後ならいざ知らず、あの震災から10年を経た今日、「地域コミュニティの重要性」を訴えるに当たり、従来型の自主防活動活性化施策をもって事足りりとするのは、いささか安易に過ぎよう。「被災者・被災地としての責任を果たしていないではないか」と批判されても、否定することは難しいのではないだろうか。

そこで、震災10年を経てこの問題について兵庫・神戸において考え、兵庫・神戸から発信しようとする時、議論の出発点とすべきこと、あるいは前提とすべき問題意識として次の3点をまずもって明らかにしておきたい。

その第一は、「語るべきは、自主防という地域コミュニティの一組織ではなく、地域コミュ

ニティ全体ではないか」ということである。「だんじり」という暴れ祭りで有名な大阪府岸和田市の防災担当者は、かつて私に「岸和田に自主防は必要ない」と明言したことがある。一見、暴論に見えるかもしれないが、氏の『『だんじり』を企画・運営する（できる）地域コミュニティの力は、大変大きなものであり、一朝事があれば（＝災害時には）必ず発揮される。だから、ことさらに自主防の必要性を謳うことはない。むしろ言うとは不自然である。」という主張は、たいへん明快・合理的で説得力もあった。たとえ岸和田の自主防結成率が低かろうと、「だんじり」を可能とするような地域コミュニティの力（あえて「地域防災力」と呼ぼう）を低いとは誰も言うまい。関係者の間では良く知られていることであるが、ことさらに自主防に着目し強調することが、地域防災力の本来の姿を歪めてしまう危険性すらある。その意味で、いわゆる自主防にとどまらない、「地域コミュニティの力」あるいは「地域（防災）力」を語るべきである、というのが第一の点である。

第二の点は、「**地域コミュニティの力を考える場合であっても、阪神・淡路大震災の最大の教訓は、犠牲者の圧倒的多数は自宅で即死だった、という冷徹な事実を踏まえよ**」ということである。自主防の定番訓練メニューから判断すると、（従来型の）自主防、あるいは（従来の理解に基づく）「地域コミュニティの力」は、一義的には事後対応（例えば救出救助活動や初期消火活動など）を担うべき、という通り相場（あるいは思い込み？）でもあるように思われてならない。しかし、地域コミュニティの力をこのように限定的に位置づけるならば、それをどのように向上させようとも、本質的なところでは被害の軽減にはつながらない。詳細は後述するが、地域コミュニティの力が動き出すころには、大方の行き死には決していたのである。したがって問われるべきは、「**発災後の、特にいのちを守る段階で何ができるかに焦点を当てた地域防災力の向上**」のみならず、「**発災前の、被害の発生抑止に焦点を当てた地域防災力向上**」「**復旧・復興の長いみちのりに焦点を当てた地域防災力の向上**」までも視野に入れた議論が必要なのだ、ということではないだろうか。

第三の点は、**地域コミュニティの向上を語ることは、詰まるところ、人材の活用や育成（あるいは人材の「掘り起こし」）につながるのではないか、**ということである。地域コミュニティの力を構成する大きな要素は言うまでもなく行政（公的セクター）である。行政については本報告書の別の部分で十分に述べられているので多くを語る必要はないと思うが、一点だけ確認しておきたい。それは、地域コミュニティの防災力向上のため行政に求められている活動の柱の一つは、市民の自助力を向上させるような環境作り・雰囲気作り・演出ではないか、ということである。時には自ら行うことも必要ではあろうが、本質的には、市民に、必要な情報と支援を与えつつ、彼らが走りやすいような環境を整えること、彼らが理解しやすく活用しやすい形で情報を提供することが求められよう。ということは、問われるべきは、「**市民の力をどうやって活かすか**」「**賢い市民をどうやって育てるか**」「**そのような市民をどうやって掘り起こすか**」かということではないだろうか。

いささか長い導入となったが、本項においては、以上述べてきた各点を念頭に置きつつ、そして何よりも阪神・淡路大震災の実態とその後の様々な対応を踏まえつつ、地域コミュニティ力の向上に向けた様々な活動を紹介し、災害に強いまちづくりを進めていくにあたって何が課題なのかを整理し、求められる施策について提言することとしたい。

1 被災直後から復旧・復興過程における地域住民の活動（概略）

(1) いのちを守る段階：発災直後

阪神・淡路大震災の発災直後、「いのちを守る段階」においては、自主防災組織が組織化されているか否かにかかわらず、地域住民は、目の前で起こっている大災害に対して、自力で、また家族で、さらに隣近所の人たちと協力しながら、その危険から自分たちのいのちを守る活動を展開した。

日本火災学会の調査にも、大震災直後に発生した多くの火災現場で、「ともかく火事を消そうと思った。」人が70%だったという結果にも示されているように、脊髄反射的に動いた「いのちを守る」活動が展開されたといつてよい。

まさに、それぞれの地域に住む住民の手によって、「自分たちの地域は自分たちで守る」という地域防災の原点が実践されたものである。

(2) くらしを続ける段階：避難所運営など復旧段階

自主防災組織に限らず、地域住民、あるいは地域のコミュニティが中心となって各種の活動が行われていた地域の中には、避難所となった小学校等でその運営を学校や行政と協力しながら、自らの手で行う地域や、住民が避難してしまい居住者が極端に少なくなった住宅街を見回る自警団を結成した地域が見られた。さらには、自宅に残って生活を続ける高齢者の見まわりを行うなど、地域の中で避難所を地域生活の拠点として、面的な広がりを見せる活動も見られた。

また、活動初期には、自主防災組織や自治会の役員、いわゆる地域活動の中心となってきた役員たちによる活動であったものが、高校生や中学生が、避難所運営の手伝いや見回り活動にも参加するなど、地域住民全体を巻き込んだ活動となった。

これらの活動は、「自分たちの地域でくらし続けたい」という思いを実現するために、展開されたものである。

(3) くらしを立て直す段階：仮設住宅支援など復興段階初期

阪神・淡路大震災直後の平成7年4月には、27.4%であった兵庫県下の自主防災組織の組織率が、平成9年4月には51.0%となり、県下の各地域で自主防災組織の組織化が進んだ。

自主防災組織の結成支援を進めるうえで、初期消火、捜索救助、負傷者への応急手当等を念頭においた訓練は当然取り入れられるものであり、これらの活動に必要な防災資機材の整備も並行して進められた。

また、時間経過とともに忘れられていく、発災直後の初動対応のノウ

表1 阪神・淡路大震災当時（平成7年4月）の被災地の自主防災組織の組織率

被災市町名	組織率	被災市町名	組織率
神戸市	53.7	津名町	-
尼崎市	6.3	淡路町	-
明石市	2.1	北淡町	16.5
西宮市	23.6	(津)一宮町	-
芦屋市	-	五色町	-
伊丹市	0.2	東浦町	-
宝塚市	-	緑町	-
川西市	18.9	西淡町	-
三木市	24.5	三原町	98.3
洲本市	-	南淡町	-
		県計	27.4

表2 自主防災組織の組織率の推移

平成7年4月		平成9年4月		増減
県民局	組織率	県民局	組織率	
神戸	53.7	神戸	60.9	7.2
阪神南	12.9	阪神南	41.5	28.6
阪神北	4.2	阪神北	14.1	9.9
東播磨	5.7	東播磨	40.0	24.3
北播磨	46.0	北播磨	62.4	18.4
中播磨	20.9	中播磨	84.1	63.2
西播磨	27.3	西播磨	49.7	22.4
但馬	44.8	但馬	60.5	15.7
丹波	40.3	丹波	62.6	22.3
淡路	9.7	淡路	73.7	64.0
県計	27.4	県計	51.0	22.6

ハウを取得していくことも必要であり、自主防災組織の活動の中心となる者の育成するための取り組みも始まった。

さらには、地震防災の王道とされる、耐震診断、耐震補強及び家具の転倒防止について、自主防の活動が携わり、最も身近な身の回りの安全を確保する取り組みを進めることが課題と考えられるようになった。

(4) 人生を立て直す段階：それ以降今日に至る復興段階

県内の自主防自主防災組織の組織率が90%を超え、県内のほぼ全ての地域で自主防災組織が結成され、活動を展開している。

しかしながら、自主防災組織はできたものの、①前任の役員から引き継いだが、何をしたらよいかかわからない、②バケツリレーや消火器の実演ばかりで訓練がマンネリ化してきた、③地域の中に熱心なリーダーが育たない、④いざというときに頼りになる若者がいない、⑤地域内の企業や団体と協力する方法がわからない、といった課題も指摘されている。

阪神・淡路大震災から時間が経過し、当時のリーダーからの代替わりも行われており、後継者育成をどのように図っていくのか、活動の中心となる人をどのようにして育成していくのかということが課題となっている。

また、平時の活動として、発災後の初動活動を念頭に置いた初期消火や捜索救助に関する訓練ばかりに偏ることなく、自分たちの生活している地域がどのような特徴を持っているのか、換言すれば、地域の安全性・危険性を把握するための取り組みを進める必要があると考えられる。

表3 自主防災組織の組織率
(平成16年4月)

県民局	組織率
神戸	92.6
阪神南	89.7
阪神北	91.4
東播磨	93.0
北播磨	99.3
中播磨	99.9
西播磨	98.5
但馬	100.0
丹波	100.0
淡路	100.0
県計	93.8

2 「自主防災組織」活性化のための各種施策

(1) 兵庫県としての支援

兵庫県としては、「自分たちのまちは自分たちで守る。」という、地域防災の原点に立ち、地域防災力の向上を図るため、その中核となる自主防災組織の育成を重要課題の一つに位置づけ、市町と連携し、自主防災組織の結成及び活動の充実のための取り組みを支援してきた。

ア 自主防災組織リーダー育成研修会・中核リーダー育成研修会の実施

自主防災組織の育成強化にあたっては、防災リーダーの果たす役割が大きな鍵を握ると考えられる。このことから、平成8年度から、県民局単位で講座等の座学を中心に行うリーダー育成研修会と兵庫県消防学校で実技を中心に行う中核リーダー育成研修会の二つのリーダー育成事業を行った。

これらの事業は、平成13年度までの6年間にわたり実施し、リーダー育成研修会では約6,000人が受講し、中核リーダー育成研修会では593人が受講し、それぞれ地域の自主防災活動への取り組みの中で、その成果を活かしている。

イ 自主防災活動推進大会の実施

自主防災活動に対する県民意識の醸成を図り、組織の定着とその一層活発な活動の展開を進めるため、優良自主防災組織に対する知事表彰と地域防災の充実に関する講演会等を中心とした「自主防災活動推進大会」を、平成9年度から毎年県内各地で実施している。

この大会では、自主防災組織のリーダー、自治会、婦人会、民間防火組織、行政機関、消防機関から、約500名の参加を得て開催しており、先進的な活動を行っている自主防災組織の状況を紹介する機会となるとともに、地域防災力の向上に関する新しい知識を

得る機会となっており、参加者がそれぞれの地域での自主防災活動に活かしている。

ウ 防災資機材整備補助事業[緊急育成支援事業]の実施

阪神・淡路大震災当時には、地域の中で探索救助活動を行おうとしたが、そのための資機材が無かった地域があった、という大震災の教訓から、自主防災組織の結成促進、及び活動の実戦力を早急に高めるため、平成9年度から、緊急対策として、資機材整備の要望のあった全ての自主防災組織に対して防災資機材整備及び訓練・研修等の事業に対する補助制度を県下市町と共同で実施した。

この5か年の補助実績は、3,921の自主防災組織に対し、約7億6,500万円の補助金交付となっており、自主防災組織の結成促進に大きな役割を果たした。

エ 安全・安心コミュニティ・ファイルづくり支援事業

兵庫県では、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、安全で安心な地域づくりを進めるための方策を検討するため、平成10年度に、「安全・安心コミュニティ推進方策検討委員会」を設置し、①安全・安心コミュニティの概念、②安全・安心コミュニティの実現の手だて、③安全・安心コミュニティ・ファイルづくり、について検討を行った。

この委員会では、「安全・安心」の持つ意味を、『「安全・安心」とは、客観的に危険や不安のない状態だけでなく、そのような状態を作り出すことについて、一人ひとりが考え、行動する姿勢を持つという主体的・実践的な意味を持つ概念である。』と定義し、安全・安心コミュニティの実現の手だてとなる要素として、①つながりの仕組みづくり、②つながりの場づくり、③情報の共有、の3つを提起している。

これらのうち、特に、情報の共有を進めるため、自主防災組織等の地域団体や住民が、安全・安心を確保するとの観点から自分たちの住む地域を点検し、その情報の共有を目指すことを目的として、「安全・安心コミュニティ・ファイル」を提案した。

兵庫県では、その作成を促進するための補助事業を平成13年度から実施し、平成13年度までの3か年で、83市町に対し、約4,500万円の補助を行い、安全・安心コミュニティ・ファイル作成のための推進体制づくり、研修会、普及啓発のための取り組みが多く地域で実施された。

オ 地域防災を支える人づくり事業の推進

自主防災組織が結成された後、活動が継続し、さらに充実した運営が行われていくためには、組織や活動を支える会長や会長の補佐するリーダーの育成が今後最も重要であり、これを実現するため、兵庫県では、地域防災の人づくり推進事業に取り組んできた。

(7) 地域防災リーダー養成講座の開催

市町と連携し、自主防災組織をはじめとする地域防災力充実のために課題を抱えている地域の要望に応じて、その現地へ講師を派遣する、出前型の地域防災リーダー養成講座を平成14・15年度に実施した。

この講座を実施するために、特色ある活動を行っている阪神・淡路大震災の被災地域で活動している自主防災組織のリーダーを中心に、自主防災活動活性化のための工夫や課題解決のための方策を紹介・助言できる講師を発掘し、「地域防災リーダー養成講座講師団」を設置した。

また、様々な悩みを持つ自主防災組織の活動の参考として活用するため、地域の課題に工夫を凝らした対応をしている自主防災組織の活動を紹介する自主防災活動啓発実例集の作成し、「地域防災リーダー養成講座」を開催する際のテキストとして配布した。

(4) 参加型図上訓練(DIG)の指導者養成

自分たちの住む地域を知る方法の一つとして、非常に有効である参加型図上訓練(DIG)を自主防災組織で実施していくため、市町の自主防災組織育成担当者等を対象に指導者研修会を平成15年度から開催している。

この研修会を通じて、自主防災組織の構成員に対して、DIGによる図上訓練を実施

し、ゲーム感覚で楽しみながら、自分たちの住む地域が持っている災害に対する特色などを把握できることをめざしている。

カ 地域防災情報の提供

自主防災活動を行っていくうえで、災害のおこっていない平常時の生活に役立つ情報や災害時にも役立つ情報がほしいという自主防災組織からの要望に応じて、県庁自主防災組織担当課からEメールによる情報提供を平成14年度から行っている。

これは、Eメールによる情報提供を希望する地域の自主防災組織の人たちを防災情報通信員として登録し、定期的に情報を配信することにより、この情報を地域の活動に役立てるとともに、自主防災組織の人たちから情報や意見を県庁自主防災組織担当課に直接届けてもらうという、新しい情報交換の手段として活用している。

(2) 特色ある自主防災組織の活動

阪神・淡路大震災を教訓として、それぞれの地域が抱える様々な課題の解決に取り組んでいる自主防災組織が、被災地を中心として活動を展開している。

ア 地域の実情にあわせた実践的な訓練・活動

(7) 防災避難体験会の実施（神戸市西区桜ヶ丘防災福祉コミュニティ）

地域住民が地域の小学校の体育館に実際に泊まり込み、大規模災害発生時の緊急避難に対応できるよう一泊の「避難体験会」を実施するとともに、「避難体験会」の参加者を対象に防災クイズや地元中学生による防災紙芝居などを実施している。

防災避難体験会では、参加者が食料、毛布を持参し、救急搬送や心肺蘇生法の実習、防災クイズ、映画鑑賞など楽しみながら防災訓練を行っている。

参加者にとっては、従前の防災訓練とは違った新たな経験を得られ、防災に対する新たな意識が生まれている。

(4) 心肺蘇生法の普及（西脇市高田井町自主防災会）

自主防災組織のリーダーである医師が中心となって、心肺蘇生の技術を習得することで、「命の大切さ」の認識を高めるとともに、住民がお互いに助け合える地域の形成が図っている。

心肺蘇生法を普及することにより、地域に住む皆さんが「いのち」に対する認識を新たにし、お互いに助け合う大切さを確認しあうことができている。また、地域の中学校でも「命の教育」として心肺蘇生法が実施され、世代間の交流にもつながっている。

(4) マンションにおける防災活動（加古川グリーンシティ防災会）

救援活動に取り組むための特技を活かした住民登録制度（町内チャンピオンマップ）の創設や住民の連絡先等の情報を登録カードに掲載する制度（あんしん情報登録制度）を実施するとともに、マンション内にLANを敷設し防災情報の連絡に役立たせているほか、ともすれば疎遠になりがちな大規模マンションの住民の防災意識の高揚を図り、マンション全体の活動を活性化させている。

また、マンションに住む子どもたちに参加を呼びかけ、「あいさつ運動」、「親切運動」などを実施することで、子ども同士のつきあいから親を含めたつきあいへと発展させ、マンションの地域づくりを進めている。

(1) 発災対応型防災訓練の実施（西宮市山口町自治会連合会防災会他）

実際に震災が発生したことを想定し、自宅玄関から一步出ると、地域全体に同時多発的な火災や救出・救助等の災害現場があり、地域住民がこれに対応して、それぞれの現場で消火、救出、救護、応急処置等の訓練をこなしながら、公民館に避難していくという実践さながらの訓練を行っている。

イ 幅広い世代の活動参画への取り組み

(7) 防災ジュニアチームの結成（神戸市中央区東川崎ふれあいのまちづくり協議会防災部会）

地域活動に参加することの少ない若手の力を自主防災組織活動に導入するため、地域の中学生による防災ジュニアチームを結成し、地域全体の防災活動への取り組みを活性化している。

ジュニアチームの結成により、地域の防災活動に若さがもたらされ、取り組みも盛り上がりを見せている。

(イ) 共立（ともだち）ネットワークの設立（神戸市長田区真陽地区防災福祉コミュニティ）

地域の福祉活動・防災活動に取り組む仲間を増やし、若い担い手を育てることを目的に、子供会やPTAに入っていた人たちを中心に「共立ネットワーク」を設立し、世代間の交流を図りながら、災害に強いまちづくりをめざした活動を展開している。

ウ 地域の中での様々な団体との協力

(7) 地域と企業、中学校が一体となった防災学習の実践（神戸市兵庫区明親校区防災福祉コミュニティ）

自主防災組織と応援協定を締結した地域内の企業の防災担当者らが、総合学習の一環として防災教育の授業に取り組む中学生の指導者となり、防災訓練や心肺蘇生法講習を実施することにより、地域コミュニティとしての技術獲得と防災意識の向上を図っている。

(イ) 幅広い地域活動への取り組み（神戸市垂水区高丸地域防災福祉コミュニティ）

自主防災組織と地域のNPO、婦人会などが合同で、地域のふれあい運動会を開催し、バケツリレーや一輪荷車競争、防災クイズなどを取り入れて、参加した地域住民が楽しみながら防災技術を習得するとともに、防災知識の高揚を図っている。

(ウ) 消防団との連携（大河内町自主防災おおかわち）

歴代の消防団長を軸に、本部及び4つの支部で構成され、町全域をカバーする自主防災組織を結成している。歴代消防団長が役員に就任したことから、関係団体へも呼びかけを行い、自主防災組織の運営もスムーズに進行し、防災訓練をはじめとし、統率の取れた組織体制が構築されている。

(3) 被災地・被災者としての責任：「兵庫・神戸モデル」はどこに？

以上、阪神淡路大震災以降の10年間、兵庫県や県下各自治体が行ってきたいわゆる自主防活性化施策を概観してみた。「他の都道府県と比べても、決して遜色はない」ことが行われていることは明らかである。その意味では、「兵庫県や県下各自治体はやるべきことはやっている」と、言いたい気持ちは確かにある。確かにあるのだが……。

これが、兵庫県以外の自治体での議論であれば、何も言うことはあるまい。しかし、これは兵庫県であり、震災10年の検証事業である。他の都道府県並みであれば、「あの震災は、6400余名の犠牲者とその遺族の思い、10兆円の経済的損失は一体何だったのか？」「被災地・被災者としての責任を果たしていないのではないかと」と糾弾されたとしても反論できないのではないだろうか。

問われるべきは、単なる自主防活性化施策にとどまらない、地域コミュニティ力の向上に向けた「兵庫・神戸モデル」の確立であり、その発信である。この課題に取り組むためには、震災10年を経て防災学が達したレベルを前提に、原点に戻ることはないかと思う。

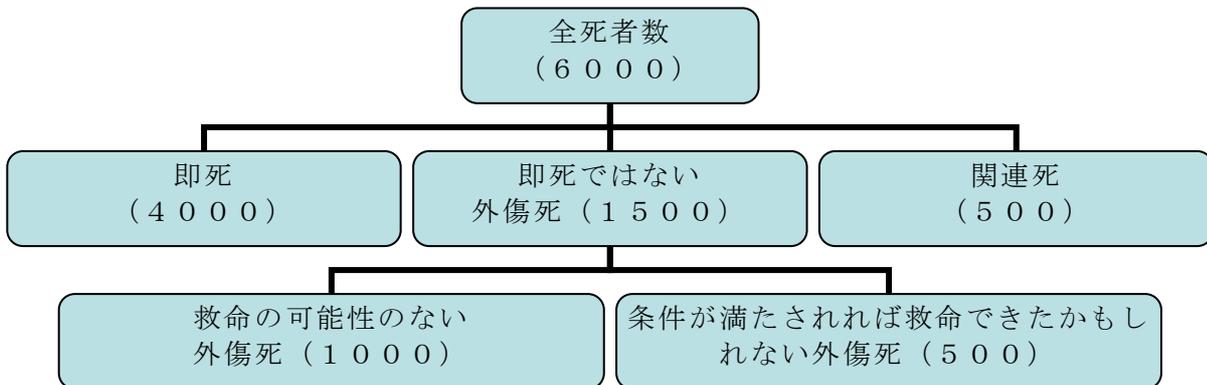
そこで、以下においては、地震災害による犠牲者発生メカニズムを再確認した後、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた「地域コミュニティ力」の新しい考え方について整理し、その方向にあると思われるいくつかの先事例を整理することで、「兵庫・神戸モデル」のイメージを具体化することとしたい。

3 地震災害による犠牲者を減らすためには何が必要なのか

人の生死をもっとも良く見ているのが医療の世界である。そこで、自主防や地域コミュニ

ティを語るにはいささか筋違いとも、また回り道とも思われるであろうが、災害医療の教科書が、災害（この場合地震災害）による犠牲者をどのようにとらえているのかを、もう一度原点に立ち戻って確認しておきたい。

図は、日本における災害医療のスタンダードな教科書である山本保博等編著『災害医学』（南山堂、2002年）において、金沢医科大学の和籐助教授が述べている、地震災害による死者の模式図である。



（各カテゴリーの表現は小村による）

和籐の模式図は、一般化されてはいるが、基本的には阪神・淡路大震災における犠牲者の分析に基づいたものである。この模式図から、いわば再確認ではあるが、以下の各点を指摘することができる。

第一に、死者の大多数（5,000/6,000）は、即死か、即死ではないものの受傷度合いがひどいため理想的な状況であっても救命の可能性がない外傷死である。これらの人々が死なずにすむかどうかは、一にも二にも事前の対応、すなわち「耐震診断・耐震補強・家具の転倒防止」という、建物や家具に潰されないための備えがきちんとされているかにかかっている。言い換えれば、たとえ理想的な対応がなされたとしても、事後対応では地震災害による死者の大多数は救えないということである。

第二に、条件が満たされれば救命できたかもしれない外傷死のグループ（500/6,000）がある。災害医療において「避けられたかもしれない外傷死(Preventable Trauma Death)と呼ばれているグループである。このグループの救命の可能性については、早期の搜索救助活動が重要であることについては疑問の余地はないものの、それが全てでないこともまた明らかである。搜索救助活動についても、一般的な地域コミュニティの力で実行可能な搜索救助活動（主に人力と重機ではない搜索救助用資機材によるもの）で対応可能な事例ばかりとは限らない。災害時でも医療機関が機能発揮可能か否か、医療機関と搬送機関の連携、人的物的情報ネットワークの機能発揮など、このグループの救命可能性は、関係機関の連携や、災害時でも機能発揮が可能かなど、どちらかと言えばプロ集団である防災機関の活動によるところが大きいと考えるべきであろう。

第三に、いわゆる関連死のグループ（500/6,000）は、「せっかく、あの震災を生き延びたのに、なぜ？」というグループである。このグループについては、事後の関係機関（関係者）の対応がもう一步踏み込んだものであったならば、その命は失われずに済んだかもしれない、という事例が多いように思われてならない。関連死のグループが死に至る過程については、様々な要素が複雑に絡み合っているものではあるが、「落ち着いて対応できる時間的余裕が（最低限原理的には）あった」という点では共通している。そして、その対応は、多くの場

合、専門家レベルの対応が求められたのではなく、(現実問題としては、その担い手がいたかどうかが決定的ではあるのだが) 地域コミュニティのレベルで十分対応できる範囲のことだったのではないだろうか。

以上の整理は、いうまでもなく、ことさらに言うほどの内容ではない。しかしながら、今まで見てきたように、震災後、様々に行われてきた自主防の活動や自主防支援策は、「どの条件が満たされたならば、その人は死なずに済んだのか」をどこまで正面から見据えたものだったのか、いささか疑問を提起せざるを得ない。どこか「焦点のずれた」あるいは「焦点の甘い」議論が繰り返されてきたのではないかと、という思いが否定できないのである。

無論、このような議論が可能となったのも、阪神・淡路大震災以降10年という月日が経過し、その間、様々な自主防の活動とその支援策がなされていたからであり、その意味ではこの10年に兵庫県や県下自治体が行ってきたは、決して無駄ではない。したがって、以下述べることは、いささか求めすぎなのかもしれないが……。

ともあれ、以下の各章においては、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた、「地域コミュニティの力」の新しいとらえかたを述べた上で、そのような観点から見た幾つかの先行事例について述べることにしたい。

4 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた「地域コミュニティの力」の新しい考え方

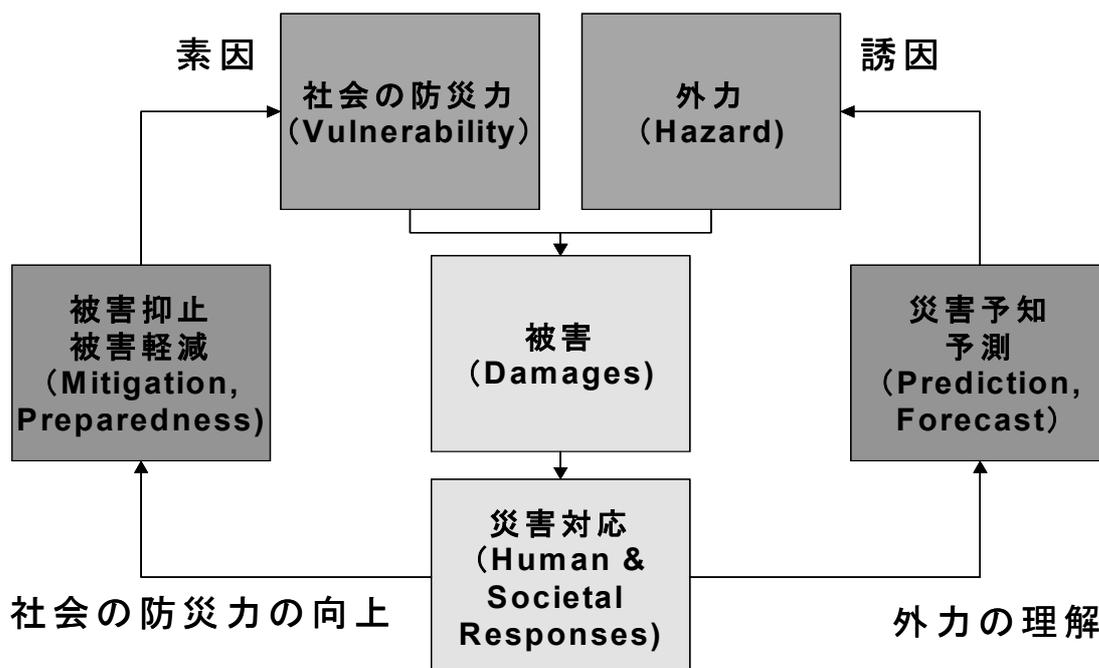
阪神・淡路大震災以降10年という時間の経過と共に、日本の防災・危機管理についての考え方、あるいは住民や地域コミュニティを取り巻く環境やこれらに関する諸問題についての理解も深まってきた。無論、例えば「地域防災力とは何か?」「地域コミュニティの力の向上とは何か?」といったテーマは、今日においても未だに大きなテーマであり、十分な共通認識が出来ているとは言い難い。とはいえ、前にも述べたように、本論のテーマである「自主防災組織」や「地域コミュニティ」に関する議論も、震災直後ではよく見えなかった点が、時間経過と共に全体像の中にきちんと位置づけられるようになり、あの当時とは異なるレベルでの理解が可能となりつつあるように思われる。

そこで、ここでは京都大学防災研究所の林春男による防災・災害対策に関するイメージと、地域防災力を構成する3つの要素について整理した後、被災地兵庫・神戸が発信すべき、いわば「地域コミュニティ力に関する兵庫・神戸モデル(仮称)」を考える上で考慮すべき3点について、述べることにしたい。

(1) 防災・災害対策のイメージ：ビジネスモデルは何か

防災や災害対策、あるいは災害に強いコミュニティを考える上で、私達はどのようなビジネスモデルを描けばよいのだろうか。この問題を考える上で、おそらくもっとも参考になると思われるのが、次ページに示した、京都大学防災研究所の林春男によるモデルである。

このビジネスモデルは関係者の間では広く知られているものではあるが、まず、中央上部の二つの四角により、災害とは、外力(加害力)と地域の防災力のバランスの問題だという基本的な認識が示される。外力(加害力)は多くの場合自然の力である。恵みをもたらす一方で自然は暴力をもって襲いかかってくることもある。予知や予報によって自然の暴力をかわそうとする努力(右側の四角)も重要だが、自然をコントロールすることが本質的に出来ない以上、人間社会の防災力を上げること(左側の四角)が防災の根本だ、ということになる。この意味で、起こった被害への対応(response)と並び、あるいはそれ以上に、被害が起きないようにする努力(被害抑止力の向上、mitigation)と、それでも出てしまう被害を局限できる能力を仕込んでおく努力(被害軽減力の向上、preparedness)が重要だということが示される。



準備のあるなしにかかわらず、起きてしまった災害（正しくは被害）への対応が求められることは言うまでもない。消防でいうところの警防的対応である。当然、大規模災害であればあるだけ、公的セクターでは対応しきれない訳であり、その部分を補完するものとして自主防に期待が寄せられたことは容易に理解できる。しかし、一般に災害は低頻度ないし極低頻度であり、災害対応能力を高めよう（ないし一定以上のレベルで維持しよう）としても、専門職集団でもなければ、その士気の維持は困難を極める。また、消防の世界に警防と予防があるように、対応能力を高めるだけで事足り、ではなく、次に同じ規模の外力に襲われたとしても今度は被害が出ないように予防的措置を講じることが当然のこととして期待されている。林のビジネスモデルによる左側のループは、そのことを意味している。

したがって問われるべきは、阪神淡路大震災を経た自主防論、地域コミュニティ論が、そのような、警防的アプローチのみならず、（消防で言う）予防的なアプローチまでを組み入れたものとなっているか否か、なのである。

(2) 自主防が担うべき機能の再整理：二本柱から三本柱へ

従来、自主防災組織というと、発災直後の災害対応に重点を置き、それに必要な知識・技能を学ぶと共に、資機材の備蓄を公的セクターが助成するという形で展開されてきたように思われる。林モデルに基づいてこれらを整理するならば、従来の自主防は、（警防的）災害対応の力(response)と、被害軽減の力(preparedness、この場合捜索救助用資機材など必要装備の備蓄)の向上に意を用いていたように思われる。しかし、これらの能力の向上が理想的に展開したとしても、先に述べた和籐モデルに基づくならば、そこで救命し得る人命は、関連死の500名に、Preventable Trauma Deathの500名のうちの幾らかを加えた数字であり、つまるところ、地震災害による死者軽減に劇的に貢献できる訳ではなさそうである。

繰り返すまでもなく、阪神・淡路大震災の死者の大多数は、自宅で、自宅に潰される形で亡くなった。なるほど、震災直後、各所で自主防や住民による初期消火や救出活動が行われ、奏功した例も多数ある。だが、死因の大多数を占める窒息死・圧死・重度の外傷による死・そして焼死（家屋の倒壊率と地震直後の火災の発生件数との間には正比例の関係があることがすでに明らかとなっている）した方々を救命できる可能性はどこにあったのか。この5,000/6,000の死に対する真摯な答えは、やはり「耐震診断・耐震補強・家具の

転倒防止」、あるいは「しっかりとした地盤の上に建つ、まっとうな造りの家であれば、そう簡単に人は死なない」という、ごくごく当たり前の答え以外にないように思う。そして、自主防は、あるいは地域コミュニティは、この問題について、「事は家という、他人の財産に絡む話だから……」と行って、手をこまねいて見ているだけでよいのだろうか。そこに、「手をつけやすいところから手をつける」という安易な姿勢が見え隠れしてはいないだろうか。

今までの自主防論は、「対応力」と「軽減力」の向上、すなわち「不測の事態に直面したらどのように対応すればよいのか」と「そのために必要な仕込みをどこまでしておけるか」という、いわば2本柱であったように思われる。しかし、林モデルを引き合いに出すまでもなく、本来であれば、「どのような地盤・建物は地震に弱いのか」「どのような地盤・建物は地震に強いのか」、つまりは「どうすれば被害に見舞われずに済むか」という意味での被害抑止力の向上(mitigation)こそが、はじめに来るべきではなかったか。この意味で、

「まずもって問われるべきは、被害に見舞われないための工夫」

であり、次いで、

「それでも被害に遭ってしまった時のための、有形・無形の仕込み」

「いざという時であっても落ち着いて対応できる能力」

というのが、問われるべきものとその順序ではないだろうか。そして、兵庫・神戸発の自主防モデル・地域コミュニティ力向上モデルも、そのような理解に基づくべきではないだろうか。

(3) 「自然理解に基づく減災教育を」

今年(2004年、平成16年)は、一年を象徴する字が「災」であったことに示されるように、日本列島を様々な災害が襲った。10月23日の新潟県中越地震では、阪神・淡路大震災以来の震度7が観測され、観測史上最大の10個の台風が上陸した。となると「日本列島は災害列島であり、災害から免れるような場所などないではないか」との声も聞こえてきそうである。

だが、言うまでもなく、そのような一般化はいささか乱暴に過ぎる。なるほど、日本が「総じて」災害(正しくは、災害をもたらすかもしれない自然現象:台風、地震、火山噴火など)に見舞われやすい国土であることは明らかである。しかし、細かく見るならば、災害に強い場所と弱い場所は意外なほど近距離で隣り合っている。例えば、1923年の関東大震災の揺れを、建物被害から逆算して現在の気象庁震度階で示した労作があるが(『関東大震災』)、これによれば、現在の東京ドームの周辺で、わずか200mほど離れた場所であるにもかかわらず、震度5弱と震度7の差があることが示されている。言うまでもなく地盤による差である。

地盤のように、一般市民からすれば「ちょっと遠い」差異もあるが、例えば、崖を背にしているかどうかは、その場に行けば一目瞭然である(崖が崩れるとして、水平方向に及ぶ被害は概ね崖の高さの2~3倍が目安となる)。その土地が津波の浸水域にあるかどうかは、多くの自治体が発行しているであろうハザードマップを見ればよい。防災についての特段の知識がなくとも、その土地に昔から住んでいる高齢者に問うてみるならば、「あんな場所に住むものではないよ。」という場所を幾つか指摘してもらえるのではないか。「切土」「盛土」の差についても、一言説明があれば、直感的に理解できる類のものであろう。阪神・淡路大震災においても、建物倒壊と旧河道との関連性について指摘されている通りである。

このように、「災害に強い(あるいは弱い)とは一体何に原因があるのか?」「そもそもこの土地は災害に強いのか弱いのか」を理解することができれば、おのずとそのような場所・土地を避けて生きる・暮らすという方法も、当然選択肢の中に出てくるであろう。では、このような土地利用と被害の関連性、逆に言えば適正な土地利用へと誘導することで被害の発生抑止が図れるということについて、自主防は、また地域コミュニティは、これ

また手をこまねいて見ているだけでよいというのだろうか。

表題として掲げた「自然理解に基づく減災教育を」とは、兵庫県立須磨友が丘高等学校地学科の数越達也教諭のHPタイトルから拝借したものである。数越教諭は「減災」の言葉を用いているが、その意味するところは、今まで述べてきた「被害抑止力の向上」すなわち「被害に見舞われないための工夫」と、基本的に同じものと考えてよかろう。すなわち、自然の理（ことわり）についてきちんと理解するならば、被害に見舞われずに済むことは十分可能なのである。

自然の理にかなった生き方・暮らし方をしているならば、たとえ時に自然の厳しい面に触れることがあっても、さほど手ひどい被害を受けずに済む。しかし、力技で自然をねじ伏せるような、あるいは自然の理に反するような生き方・暮らし方をしているならば、そのしっぺ返しは想像をしていなかったようなものになるかもしれないのである。

自然の理を学ぶといっても、自主防向けあるいは地域コミュニティ向けに、特別な知識が必要だとは思わない。レベル的には、小学校・中学校の義務教育レベルの理科の知識に健全な常識が加われば必要にして十分であろう。土地利用の適否についてもっとも簡単かつ直感的に理解する方法は、国土地理院の前身である大日本帝国陸軍陸地測量部時代の地形図（旧版地図：1/25,000図、1/50,000図）を取り寄せ、これを現在の地形図と比較することであろう。旧版地図は、1枚500円＋送料で入手可能である。これなどは、もっとも費用対効果の優れた、地域に起こりえる災害理解の方法だと思うのだが、いかがだろうか。

(4) 「災害を知り、まちを知り、人を知る」

「災害（正確に言えば被害）を知る」ことと車の両輪をなすのが、「まちを知り、人を知る」こと、つまり災害に対峙する人間社会の理解であろう。「まちを知る」という言葉には、道幅や街区のつくり、家屋の老朽度、木造家屋の多さ少なさ、河川や湖沼の状態、危険物施設の状況等々が、被害の出方を左右するという意味が込められている。また「人を知る」という言葉には、人口の多さ少なさ、若年層が多いのか高齢者が多いのか、地域コミュニティのリーダー層など「お役立ち人物」がどのくらいいるのか、独居高齢者や高齢者夫婦、障害者や妊産婦など「ちょっと気をつけてあげたい人々」の存在、そして普段から声をかけあっているかなど、人的資源と人の輪（和）がどうなっているのかという意味を込めている。

「まちを知り、人を知る」ための活動として、例えば、「防災タウンウォッチング」や「防災ウォークラリー」「手作り防災マップづくり」といった活動が思い浮かぶ方々も多いであろう。だが、ことはストレートに防災を謳わずともよいと思う。それこそ、「グルメマップ」「古木マップ」「残しておきたい風景マップ」など、まちを知り、そしてその活動を介して人を知る活動であれば、文字通り何でもよいのではないだろうか。

得てして忘れられがちなことであるが、防災力とは、地域コミュニティの力の一要素であり、部分集合の一つに過ぎない。したがって、防災力のみを向上させようとするアプローチ、向上できると考える方々もあろう。しかし、そこには自ずと限界がある。災害は我が身に起こる不幸の問題であるがゆえに、「他人の不幸は蜜の味」であっても）わが身に災害は襲いかからないといういわゆる正常化のバイアス、つまりは災害については真面目に「考えない」とする心理的傾向があることは否定しようがないことだからである。

当然、別のアプローチが考えられる。地域コミュニティの力が向上するならば、それに伴って防災力も向上していくのであるから、地域コミュニティの力を、出来れば楽しく面白い活動の中で向上させていけばよい、というものである。

自主防の活動や（防災に関する意味での）地域コミュニティ力向上のための活動を狭義にとらえすぎると、地域防災力向上のための様々な活動（たとえ正面から防災を謳わずとも、間接的であれ地域防災力を向上させている活動を含む）が正しく位置づけられないことが危惧される。冒頭で引き合いに出した岸和田市における「だんじり」のように、極め

て重要な貢献が見落とされてしまう危険性すらある。むしろ、明るく楽しく学びあい教えあうコミュニティ活動が、たとえ間接的であっても、防災について意味ある貢献をしているというべきではないか。

なるほど、「災害を知り、まちを知り、人を知る」と3つ並べ、なおかつ「災害を知る」と正面切って謳うならば、いささか煙たい感は否めない。しかし、前述のように「災害を知る」を「自然のメカニズムを理解する」と言い換えるならば、最低限、「わが身に起こるかもしれない不幸と直接対峙せよ」という酷な課題は避けることができる。災害は、得体の知れない「魔物」ではなく、自然の（地球の）営みと人間の営みとが折り合いのつなかい局面に現れるが、きちんと「災害と、まちと、人」を理解しきちんと備えるならば、決して破局的な状況を迎えるような代物ではない。そのことを、改めて確認しておくべきではないだろうか。

(5) 「納得して地域と付き合い、賢い住民」

つまるところ、自然も、まちも、人も、良いところもあれば悪いところもある。その、ごくごく当たり前のことをきちんとわきまえているか。そのことが地域コミュニティの力と言えそうである。

自然の摂理に適った生き方暮らし方をしているならば、自然もさほど過酷ではあるまい。しかし、力技でねじ伏せようとするなら、自然は時に牙をむく。そもそも自然の恵みと自然の脅威は表裏一体である。火山がなければ温泉はなく、地震がなければ名水はなく、平野もそうはできない。まちも人も、分不相応の行いをしていると、いずれどこかで帳尻が合わなくなる。身の丈に合わない生き方・暮らし方はどこか不自然である。よいところもあり、悪いところもあってこそその持ち味ではないか、と。

いささか老荘思想じみた物言いになってしまったが、阪神・淡路大震災から10年という歳月を踏まえた上で、自主防や地域コミュニティを語ろうとするのであれば、それは、（例えば自然条件＝地形や地質・地盤など＝の）良いところも悪いところも納得した上で**地域と付き合い、そんな市民をどうやったら育てることが出来るのか、そしてそのための方法論は何か**、つまるところ、そのあたりがポイントのようである。

ここでいう「地域」には二つの意味が込められている。つまり地形や地盤・地質、昔の川の跡や湖沼を埋め立てた場所といった自然科学的な意味と、街区のつくりや重要施設、家屋の種類や築年次、さらに「お役立ち人物」や「何かあったらちょっと気にしてあげたい人物」の居住状況といった人文・社会科学の意味の両面である。当然のことながら、「地域」にはよい面も悪い面もある。その両面をきちんと認識した上で（つまりはリスクを「内在化」した上で）、その地域に住むことを「積極的に選ぶ」人が増えるならば、それが地域コミュニティ力の向上、ひいては地域防災力の向上につながるのではないだろうか。

さらに言えば、その地域コミュニティに襲い掛かってくる災いは、災害だけではあるまい。過疎、中心市街地の再活性化、防犯、火災予防、交通事故対策、不況、等々。納得して地域と付き合いということは、災害のみならず、コミュニティに襲い掛かるそれらのリスクをも踏まえた上で、なおかつその土地で暮らすことを自ら選ぶということである。リスクをきちんと認識することができる人材であれば、それに対する備え方も自らの力で見つけることができるはずである。

さて、いままで縷々述べてきたように、地域コミュニティの力、あるいはその力をどのように向上させるかについて、このように考えてみるならば、震災から10年、兵庫県内で行われた様々な活動の中に、あるいは兵庫・神戸に刺激を受けた全国の地域活動の中に、たとえ「自主防災組織」「自主防災活動」は謳っていないなくとも、コミュニティの防災力向上に多大な貢献がある活動は意外と数多く見つかるのではないだろうか。

そこで、次項において、たとえ自主防や地域コミュニティを正面から謳っていないなくとも、その意味合いにおいて同様の問題意識に支えられた注目すべき実践事例・先行事例について、筆者が調べ得た限りであるが、紹介することとしたい。

5 注目すべき実践事例

今まで述べてきたような観点をするならば、従来型の自主防災組織の活動のみならず、多種多様な活動が、地域コミュニティの力を向上させる活動として位置づけられる。では、その活動状況は具体的にはどのようなものか。またそれへの行政による支援はどの程度のものだったのか。以下、兵庫県内に限定せず、注目すべき実践事例（先行事例）について、検討してみることにする。

(1) 兵庫県内で行われた（行われている）各種活動

ア 地震火山子どもスクール「Mt. Rokkoのナゾ」

「災害は、遠くにある怖いもの、何かわからないものではなく、地球が生きていることの証拠。災害という自然現象には、確かに怖い面もあるけれど、それ抜きでは人々の生活が成り立たなくなるといような恵みをもたらす別の面もある。だからその両面性を踏まえ、自然の摂理に合致した生活を考えていくことが必要。」

得てして「脅しの防災」色が強くなってしまいう防災教育ではなく、災害発生の自然科学的なメカニズムの理解を介して、自然と人間の共生という観点から防災を位置づけようというもの。地震学会・火山学会という学術団体に加え、現場の高校教員、ジャーナリストらが企画・運営に携わる。

イ 人と防災未来センターの秦専任研究員によるDIGのワークショップ

「人と防災未来センター」の活動の一環として、専任研究員を派遣し、ワークショップを行う事例がある。その活動がもっと広範囲に行われていたならば人命を損なわずに済んだかもしれない事例があった。

本年（2004年）夏、台風15号に関連して香川県・愛媛県地方を襲った豪雨により、香川県大野原町の公民館に避難していた方がお二方亡くなった。この避難所は、公的に指定された避難所ではなかったが、当然このような自主避難による行動は予見できるものであった。

「人と防災未来センター」の秦専任研究員が、本年春、県内の某学校の防災教育ワークショップに呼ばれ、DIGを行った際、避難所が実は土石流の危険地域にあったということ、教員自らが気付いた、という事例があった。このような活動こそ、災害に強いコミュニティ作りに向けた、欠くべからざるものではないか。

ウ 防災・福祉コミュニティ構想

神戸市が行っている「防災福祉コミュニティ」構想。従来型の自主防災組織に加え、「誰でも」「何でも」防災福祉コミュニティの主体となり得るところにひとつの特徴がある。

地図メーカーの協力を確保して、防災福祉コミュニティ毎の防災マップを作り、全戸配布まで行った。

エ 平成15年度明石市自主防災組織リーダー研修（DIG）

昔と今、土地利用の変遷をたどる。新旧の地図の対比による土地利用の変遷と、それによる想定される被害（災害ポテンシャル）の理解

平成15年度の明石市自主防災組織リーダー研修（DIG）では、単に現在の地図を囲み、検討を加えるのみならず、明治期、昭和初期、現在の3つの地図を重ね合わせ、時代の変遷に伴う土地利用の変化を可視化することが出来た。

以前の土地利用を市民対象で認識させることにより、元来であればもっていた、自然の摂理に適った土地利用を意識付けさせることが可能となろう。それでいて、コストもかからない。

オ 市民救命士

コミュニティに襲い掛かるリスクは災害のみではない。リスクには様々な種類はあるが、その1つは疾病によるリスクである。特にごく初期にきちんとした介入がなされれば社会復帰の可能性もある幾つかの傷病について、その場で心肺蘇生法をほどこすこと

(by-stander による CPR)が重要であろう。それへの障害は幾つか考えられるが、何につけても、訓練を積んでおくことが必要であろう。

神戸市では、市民救命士と題して、普通救命講習を、市立中学校の生徒全員に受けさせ、その「資格証」を卒業式の場で、卒業証書と共に手渡すことが行われている。これなどは、注目すべき事例ではなかろうか。

(2) 兵庫県外で行われた（行われている）各種活動

県内の事例ではない、すなわち阪神淡路大震災を直接体験することがきっかけとなって始められた事例ではないが、今まで述べてきたような問題意識に基づき、活動をはじめている都道府県・区市町村・住民組織も多い。参考するに足る先行事例も幾つか存在している。以下、その概略を述べることにする。

ア 「東京いのちのポータルサイト」による耐震補強辻説法CD-ROMと耐震補強キャンペーン：耐震補強で地域経済活性化を！

NPO「東京いのちのポータルサイト」は、2002年夏に産声を上げたばかりの、比較的若いNPOである。それでいて、その活動は大変活発であり、また他の知識・組織の参考となるような様々な活動が繰り広げられている。その中でも大変影響力が大きかったのは、耐震補強の辻説法CD-ROMの開発とこれによる耐震補強キャンペーンであった。

イ 早稲田商店会による「震災疎開パッケージ」

「震災疎開パッケージに一体どれほどの意味があるのか」と、訝る方も多いとは思いう。そもそもこれが地域コミュニティの力の向上につながるのか、と思われる方も多いのではなかろうか。実はこれは、販路を求めている過疎地域の地場産品と都会生活者の田舎への憧れを介した、人的物的ネットワーク化の1つの試みである。

6 今後に向けて：提言として

今まで述べてきたのは、地域コミュニティの力を向上させるために行われてきている様々な活動のうち、わずかな数の事例に過ぎない。だが、これらの事例から明らかなように、阪神・淡路大震災後、行政と市民とを問わず、地域コミュニティ力の向上のため、実に多種多様な活動がなされてきている。中には、阪神淡路大震災の教訓に学んだ被災地域外の者が行った、大変優れた活動（先行事例）もある。

さて、これらを受けて、兵庫県として、あるいは被災を受けた自治体に住まう者として、何を提言・発信していけばよいのだろうか。本項をまとめるにあたり、述べておきたいのは、以下の通りである。

キーワードは「地侍の育成」

(1) 新しい理念に基づく自主防イメージの提唱

自主防災組織に代表される、地域住民による主体的な防災活動の目標は、「災害による被害そのものへの対応」のみならず、「災害が地域住民にもたらすリスクを認識する（させる）こと」、さらに「被害の発生を抑える（抑止する）取り組みの充実」へと、その焦点を移すことが必要であること。

(2) 自然の摂理に合致した生き方・暮らし方の提唱

キーワードは、「地域を知る」ということ。「地域を知る」活動には、自然科学的な側面と、社会科学的な側面、双方が考えられる。中でも自然科学的な側面（＝地域におこりえる災害ポテンシャルを知る活動）については、いままで以上の努力が必要であること。具体的に言えば、例えば明治期・大正期の土地利用を振り返ることで、地震被害や風水害被害については、かなりの程度のイメージを持つことが可能になること。

(3) 防災を謳わずとも、「安全・安心」「コミュニティ」を語る者との連携こそが地域防災

地域防災力の向上のための各種活動は、こと防災（災害対策）のみならず、広く「地域の力」の向上一般を目指す様々な活動の一部分として位置づけられるべきこと。すなわち、

防災を正面から謳っていようが謳ってまいが、何らかの形で地域の結束力を向上させるような活動（代表例は「祭り・イベント」）は、地域防災力向上の観点から見ても大きな意味があるものだという認識を持つこと。このような認識を持つことが出来れば、例えば自主防災組織の活動は、より広い文脈からよりの確に位置づけることが可能となる。

そこで問われるのが行政の仕事である。この項の冒頭でも述べたことであるが、行政に問われるのは、自助の力を育む環境作りではないだろうか。先行事例という名前の情報を提供し、場や刺激をもたらす。これが行政に問われている役割ではないか。

おわりに

「災害に強いまち・人」は、「災害『だけ』に強いまち・人」か？

災害に強いということは、広くとらえれば、「コミュニティの危機」への対処能力が高いということの意味する。当然のことながら、コミュニティに襲い掛かってくる危機は、災害だけではない。高齢化、不況、中心市街地の空洞化、コミュニティ意識の希薄化、等々。したがって、災害「だけには」強いまちづくり・ひとづくりをしようとしても、無理ではないにせよどこか不自然ではないだろうか。問われるべきは総合力であり、そのコミュニティと共に歩んでいこうという志高き人、「地侍」の存在ではないか。

あの震災から10年が経過して、日本の防災研究は長足の進歩を遂げ、次に起こり得る災害について、かなり具体的なイメージが得られるようになった。その中で明確になったことは、2035年±10年に発生すると言われている、「スーパー広域災害」と呼ばれる災害の存在である。

この災害が発生した時、社会の最前線で活躍することが求められているのは、1980年以降に生まれた世代、今学校教育を受けている世代である。彼ら彼女らに的確な防災教育を受けさせ、「親や祖父母の世代は偉かった」と言わせるのか、それともの確な教育機会を与えることをせず「親の世代、祖父母の世代のツケを俺たちが払わされているのだ」と言わせるのか。それを左右するのは、あの震災で被災を受けた兵庫県が（あるいは兵庫県民が）、これから先何を訴えかけていくのかによって、大きく左右されるのではないだろうか。

本項における分析から、地域コミュニティ力の向上を考えるための方向性については、概ね理解されたのではないかと思う。従来議論されてきた方向性とは、異なる方向性のものも含まれているが、なぜそのようなものを提示する必要があるのかについても、概ねご理解いただけたものと思う。改めて述べるならば、その方向性は、自然の摂理に学び生活に活かし、人の輪を広げ、たとえ防災を謳わずとも対応力を高め、災害に限らず地域コミュニティに襲い掛かってくる災いを受け止める、そんな人材の育成であり、コミュニティの育成である。

そのような考えに基づき、自助を導き出すための環境作りを行うことこそ、これからの行政に求められていることではないかと思う。