第１章　安全・安心をめざすまちづくり＜防災まちづくりへの系譜＞

浦野　正樹

戦後の災害対策と大都市震災への備え

現在に至るまでの安全･安心をめざすまちづくり活動の流れをみていくと、そこにいくつかの源流と転換点があることに気づく。

戦前･戦中の戦争遂行と国土防衛に主眼を置いた国家総動員体制における戦時防空体制からの一定の断絶ののち、戦後の災害対策は自然災害を念頭においたものとして再出発する。１９５９（昭和３４）年9月２６日、５０００人を超える死者･行方不明者を出し、東海地方に未曾有の被害をもたらし、名古屋市南部の低湿地帯を長期にわたり水没させ流木で埋めつくした伊勢湾台風が、戦後の災害対策と災害体制整備の直接のきっかけになったといわれている。戦後荒廃した国土を襲った風水害は、昭和 20 年代を通じて千人を超える死者･行方不明者をたびたび出しており、昭和 22 年のキャスリーン台風は、関東地方を直撃して河川の決壊による広範囲の水没被害を発生させていた。低湿な江東デルタのゼロメートル地帯を抱える首都圏では、伊勢湾台風の被害は深刻な警鐘として受け取られ、そのような気運のなかで、１９６１（昭和３６）年１１月災害対策基本法が制定され、本格的な戦後の防災体制づくりが始動する。

この当時、治山治水から都市災害にわたるあらゆる側面で災害対策上の課題は山積みとなっており、とりわけ大都市圏域の人口集積と拡大により都市における防災性の向上は必須の課題として位置づけられるようになっていた。全国各地で治山治水事業が展開され、電源開発などともからんで多目的な大規模ダムが開発され、河川改修が進められた。関東大震災、戦災と 2 度の大きな焼失を経験した首都圏においても、地震対策とからみながらさまざまな防火対策が検討され事業化されていた。東京消防庁で１９６１（昭和３６）年７月に「東京都の大震火災の被害の検討」が施策の目標としてとりあげられる（火災予防対策委員会地震関係小委員会答申にもとづく）のも、そうした対策の一環であったといえよう。

東京都ではその後１９６２（昭和３７）年１０月に、災害対策基本法に基いて東京都防災会議が設置され、地域防災計画（震災編）が１９６３（昭和３８）年から策定されるようになる（以後毎年検討を加え適宜改定する）。新潟地震直後の１９６４（昭和３９）年７月に、災害要因別の被害想定を策定するために 2 つの専門部会（地震部会と風水害部会）が設置され、予想震度分布図、建物への被害程度、火災･浸水などを含めた災害要因別の被害想定などの検討を行い、これが１９７５（昭和５０）年の「地震に関する地域危険度測定調査報告書」（東京都防災会議地震部会）の発表と地域ごとの具体的な対策の展開へとつながっていく。

大都市圏域の既成市街地対策として、とりわけ有名な江東地区防災拠点再開発計画（白鬚地区防災拠点構想）も、１９６５（昭和４０）年度の「０メートル市街地防災拠点整備方式樹立調査」から検討が開始され、「地盤沈下地帯（江東地区）における防災拠点整備に関する調査」（１９６６年度）を経て、１９６９（昭和４４）年１１月に「江東地区再開発基本構想」の策定に到達し、その後、具体的な白鬚東、白鬚西地区防災拠点計画につながっていくのである。

また、東京都では、震災の予防面に重点をおいた震災予防条例を１９７１（昭和４６）年に別途制定し、１９７３（昭和４８）年８月に、「災害に強い都市構造（狭義の防災都市）と災害に強い市民の両輪で＜防災都市＞を築き、都民の生命･財産の安全確保をめざす」と謳った震災予防計画を発表している。この計画では、具体的目標として「震災に関する調査研究」「防災都市づくり（狭義の防災都市）」「破壊の防止（一次災害対策）」「火災等の防止（二次災害対策）」「避難場所等の安全確保」「防災体制の整備（災害応急体制）」「都民の協力」の 7 つの課題があげられ、この「都民の協力」のなかに「防災教育および防災思想の広報普及活動」「防災組織の育成」「防災訓練」の三つの項目が掲げられている。

１９６４（昭和３９）年６月の新潟地震、１９６８（昭和４３）年５月の十勝沖地震、そして１９７６（昭和５１）年１０月の酒田大火は、これら一連の災害対策の検討過程において起こった都市災害で、それぞれが下記のような都市災害の典型的な特徴を示しており、その都度、都市災害対策の参照点とされた。

1964.6.16.　新潟地震（M7.5）

発生時間：13 時 01 分、震源は新潟県沖（M7.5）。
被害地域は、新潟県、山形県を中心とする 9 県。被害は、死者 26、負傷者 447、住家全壊 1960、半壊 6640、全焼 290、浸水 15298、一部損壊 67825
近代都市の受けた新しい地震災害。低地軟弱地盤の液状化現象による構造物の倒壊、低地の津波による浸水、コンビナートの石油タンク火災等。電気・ガス・水道の停止。昭和大橋の落下、浸水などによる交通遮断。この衝撃は、東京大学地震研究所長であった河角博士の地震 69 年周期説の発表（1964.7.）ともあいまって、首都東京のゼロメートル地帯の地震対策を促進させるバネとなった。建設省や東京都を中心にしたプロジェクトが組まれ、全国の軟弱地盤低地市街地対策のモデルとして、江東デルタ地区の防災再開発計画が検

討された。

1968.5.16.　十勝沖地震（M7.9）

石油ストーブの転倒などによる出火⇒同時多発型火災、

鉄筋コンクリート建物の損壊⇒地盤→地震動→建物の動的挙動についての研究の促進

1976.10.29.　酒田市大火

発生時間：17 時 40 分頃から翌朝 5 時まで

被害の概況：死者 1（消防長殉死）、重症者 10、軽症者 993、全壊・全焼世帯 1016（棟 967）、半壊・半焼世帯 7（棟 7）、罹災世帯 1023、罹災者数 3300、延焼面積 22.5ha。

最大瞬間風速 26.7 メートルの強風にあおられて延焼。11 時間半にわたる延焼時間。

避難命令発令される。避難の見切りと避難メカニズムに関する調査実施。

国県市の合同プロジェクト・チームによる土地区画整理事業による計画立案を進め防災都市づくりの計画策定（現地派遣の建設省係官らによる主導チーム）→11 月 2 日都市計画原案策定。11 月 4 日市都市計画審議会にて原案可決。

また、国でもほぼ同様の都市災害対策検討の動きがみられ、中央防災会議における１９７１（昭和４６）年５月の「大都市震災対策推進要綱」決定をふまえて、地震対策についての検討と具体的な施策の展開が進められていく。さらに、１９７５（昭和５０）年８月「当面の防災対策の推進について」が決定され（中央防災会議にて）、それに基づいて人口、産業の集積する首都圏、近畿圏、中部圏の既成市街地において、大地震発生時に著しい被害が発生するおそれのある地域について、防止施設の整備事業、市街地再開発を進めていく指針を出す。地震予知に関する研究が政策的な意味で積極的に推進されるのもこのころである。

東京都の防災市民組織の育成・強化

これらの一連の都市部における災害対策の流れのなかで、ソフト領域での対策として、東京都では防災市民組織の育成・強化を位置づけている。東京都では、１９７２（昭和４７）年７月に「震災予防条例の施行について」と題する通達を出しているが、その中の「都民の協力」の項目に、「防災市民組織に関する事項（条例第 45 条）」を設け次のように説明している。

「(1) 防災市民組織については、基礎的な地方公共団体としての区市町村が第一義的な育成の役割をになうこととしたこと。(2) 防災市民組織は、震災に対して十分にその機能を発揮できるように自発的に組織化されることが望ましいので、画一的な組織の型式は考えていないこと。しかし、従来の経緯により地縁的な町会、自治会等を母体として組織化されてもさしつかえないものであること。(3) 区市町村の行う防災市民組織の育成に対して、都は必要な指導及び助言を行うとともに、防災市民組織の育成に対して助成をするものであること。」（東京消防庁防災部防災課編集『震災対策の現況』東京消防協会　昭和５２年３月発行　p.382）

これを受けて、さらに関係機関が意思統一を図りながら推進させていくために、東京都総務局を中心に設けられたのが、「防災市民組織の指導育成に関するプロジェクト・チーム」（１９７４年 8 月設置）であり、『防災市民組織の指導育成に関する報告書』を１９７５（昭和５０）年２月にまとめている。この報告書において、その後の東京都の防災市民組織についての考え方がほぼ出てきているといえよう。項目としては、防災市民組織のあり方、組織の役割と活動内容（予防活動及び応急活動）、活動に対する補償、防災市民組織と行政体の関係、防災市民組織の育成・援助などがとりあげられ論じられている（東京消防庁防災部防災課編集『震災対策の現況』東京消防協会　昭和５２年３月発行　p.408～413）。

そのうち、「防災市民組織の基本的な考え方」の項では、「防災市民組織は、地域住民の意思により自発的に結成され、かつ、日常生活に密着した組織化を図り、地域ごとに自然発生的に結成されることが基本となる。しかし、現在の社会的環境から判断すると、おおかたの現状は、自主的な地域活動を実施している自治（町）会を母体として組織化されることになろう。そこで、組織の育成にあたっては、自治（町）会等を媒体として、既存の地域団体（防火協会、交通安全協会、防犯協会等）と有機的に関連させ、機能的な組織として発展、育成することが望ましい」としている。

また、「組織の規模」については、

「組織は、あくまでも地域住民により自発的に結成されるものであり、組織の規模（地域、人員）も地域住民が積極的、効果的な活動を実施できるよう地域の実情に合わせて定めることが必要である。前項の「組織の基本的な考え方」を前提として組織を育成していった場合、組織の地域活動範囲は当然既存自治（町）会を一つの組織単位として十分な防災活動が実施できうるものに充実強化していくものとする。また、最末端の組織（班・組等）は、おおむね 30 世帯前後を単位として、地域の実情、活動業務等に応じて組織編制することが望ましい」としている。

報告書全体としては、いわば、ゆるやかなかたちで既存の住民組織に働きかけることで、自主防災を推進する組織的な母体をつくるとともに、地域で活用しうる資機材の配備を進め、あとは予防活動、応急活動の内容の指針を提示して市民の自主的な自発的な行動力に期待するというトーンのものとなっている。

こうして結成された防災市民組織は、１９８１（昭和５６）年４月現在までに、世帯数ベースでの結成率が区部平均で 80.0%（低いところでは、練馬区 28.6%、文京区 51.7%、世田谷区 54.1%、台東区 57.0%、高いところでは、中央区・北区・豊島区・板橋区・葛飾区が 100%）、市町村部を含めた総計で結成率は 64.4%に達している。た

だし、こうしたかたちで、結成されているため、認知度という点では低く、多領域にわたる自治（町）会活動の陰に隠れて自主防災という理念と活動内容がほとんどみえなくなっている状況は否めない。

一方、昭和５６年１～３月にかけて、（財団法人）都市調査会都市科学研究所によって行われたアンケートの調査によれば、自主防に関する区の施策としては、①自主防災組織の結成、②リーダー研修、③一般住民の訓練、④防火水槽や備蓄倉庫の物的環境整備・拡充が重点項目としてとりあげられており、また、自治（町）会以外の範域を基礎にする活動の可能性として、墨田区の「地域防災活動拠点会議」や豊島区の「地域防災センター構想」などが指摘されている（『自主防災組織に関する現況と問題点---東京都下の区市町村に対するアンケート調査』財団法人都市調査会都市科学研究所　昭和 56 年）。当時は、概して、自主防災活動の入り口の部分----即ち、組織の結成とリーダー研修、防災資機材などの物的環境整備----を中心にして行政施策が組み立てられていた状況がよみとれるであろう。

東京都では、その後、大規模地震対策特別措置法施行に向けて、東海大地震を想定した警戒宣言時や発災時に対応できるように、「防災市民組織の充実強化に関するプロジェクト・チーム」を設置して検討を重ね、１９８１（昭和５６）年８月に『防災市民組織の充実強化に関する報告書』を出している。

東海大地震の予知体制と静岡県の自主防災活動への取り組み

東海大地震が到来するという警鐘は、日本を揺るがす大きなものであった。１９７６（昭和５１）年８月の石橋克彦氏（当時東京大学理学部助手）による駿河湾巨大地震の可能性に関する研究報告（地震予知連絡会）は大きな社会的反響を呼び、その結果、地震予知体制の整備が促進され地震対策が急速に強化されていった。静岡県では、１９７６年１０月消防防災課内に地震対策班が発足して本格的な対策の検討が進められ、それが翌年には強化・拡充されて地震対策課が設置される。

国でも１９７６（昭和５１）年１０月、内閣に地震予知推進本部が設置され、翌年には全国知事会で大震災対策特別立法の要綱案が検討・作成され、１９７８（昭和５３）年大規模地震対策特別措置法が国会に提出され、同年６月公布、同年１２月に施行される。日本の防災行政が、巨大地震の予知を想定して対策が再編されていく歴史的な瞬間であった。

大規模地震対策特別措置法は、巨大地震の直前予知と防災体制を結びつけて、大規模な地震による災害から国民の生命・身体・財産を保護するために地震防災対策の強化を図ることを目的とした法律であるが、その内容は大きく次の５点に要約される（未来工学研究所編『東海地域における地震予知に関する情報システムについての調査研究報告書』昭和 55 年３月　p.7）。

① 大規模な地震が発生した場合、これにより著しい被害が生じるおそれのある地域を地震防災対策強化地域として指定すること、
② 強化地域内で直前予知のため観測体制を整備すること、
③ 国、地方公共団体、公共機関、その他民間の一定の者が、地震防災に関する計画を作成し、訓練を実施するなど、地震の予知が行われた場合に備えること、
④ 気象庁長官から地震予知情報の報告を受けた内閣総理大臣は、閣議の判断を経て警戒宣言を発し、これにより、地震防災計画に定められた地震防災応急対策に係る措置を実施すること、
⑤ 警戒宣言に伴って実施されるさまざまな措置（国または地方公共団体の警戒本部の設置、住民等の避難誘導、交通規制、情報の伝達その他）について必要な規定を設け地震防災応急対策の強化を図ること

切迫する地震に対して、地震予知技術とその情報の迅速な伝達と活用、それにふさわしい社会制度の形成により、効率的効果的に災害の減少を企てようというその発想は、それまでに多くの時間をかけても進まずかつ本格的に実現するためには巨大な費用がかかると思われた＜都市部の既存市街地の構造改編＞を念頭においたうえで、時代のキーワードでもあった新しい技術による革新と情報化戦略により災害対策を再編成するという野心的なものであり、ある意味でその時代の雰囲気を強く感じさせる斬新で壮大な社会的実験という性格を国家レベルでは帯びていたように思う。

こうした環境のなかで、静岡県では、迫り来る地震に対して官民あげてやれることはやっていこうという熱気を帯びながら、地震対策を進めていった。

「目の前にこのような地震が迫っていると指摘されている今、私たちは手を拱いてボンヤリしているわけにはいきません。東海地震に対する特効薬はないのかも知れませんが、私たちは知恵の及ぶかぎりの対策を練り、及ぶかぎりの努力を傾けて、今できることを積みあげていくことが最も大切だと考えます。

社会構造が変化し、生活様式が変り、当然ながら防災意識も変ってきました。このような背景を認識したうえで、東海地震による被害を最も少なくするにはどうしたらよいか、最も適切な防災対策とは何かを、原点から考えようではありませんか。

地震対策には、国や県、市町村等の防災関係機関が大きな責任を負うのは当然で、このために私たちは日夜腐心しているところです。しかし、同時に県民のみなさんによる地域の防災活動が不可欠であり、そのための「自主防災組織」に大きな期待がかけられています。

自分で自分を守り、自分たちで自分たちの地域を守ること、即ち「わたし」にはじまり「あなた」が仲間になり、

そして輪がひろがって「みんなが力を合せて」精いっぱいの知恵と汗を出し合い、防災機関と一体となって活動したとき、はじめて本当の地震対策となるものと考えます。(中略) また、自主防災組織づくりが契機となって、新しい地域づくりに発展し、地方の時代を創造する原動力となることができれば、さらに素晴らしいことです。」(静岡県編『あなたとわたしとみんなのための自主防災づくり』昭和 54 年　まえがきより.)

以上は、静岡県が本格的に県の防災対策を進めていくとともに、住民の力を自主防災組織に向ける呼びかけをするさいに用いた 150 頁に及ぶ＜防災マニュアル＞のまえがきからの引用である。災害がせまってくるなかでの緊張感と切迫感が行間にあふれており、その時の静岡県のスタンスと置かれた状況がよくわかる。また、この小冊子には地域ごとに予知がされた場合の被害率と予知なしの場合の被害率とが併記されているのも特徴となっている。

静岡県および県下の市町村は、東海地震説の発表後、県民一体となった地震対策の一環として自主防災組織の育成・強化をはかり、パンフレットの配布や映画会・座談会の実施などによる PR、モデル自主防災組織の指定、自主防災組織づくりのための前述の小冊子の配布、資機材購入に対する補助、自主防災組織リーダーの研修などの対策を精力的に進めていった。静岡県の自主防災組織の組織率（世帯数ベース）は、１９７８（昭和５３）年３月時点で４２%、二年半後の１９８０（昭和５５）年１０月時点で８９%まで伸びており、この間の急速な組織化が印象的である。

１９８１（昭和５６）年時点で既に結成されている自主防災組織について、結成時期の分布をみると、１９７６(昭和５１）年秋の東海地震説以前が 4.6%（従って、静岡県の自主防災組織は必ずしも東海大地震と大震災対策特別立法に由来するものではなく、それ以前の風水害対策も背景にあったといえる)、１９７８（昭和５３）年１月までには 29%、１９７９（昭和５４）年３月までで 53.3%、昭和５５年３月までで 85.1%となっている。こうした急速な自主防災組織の結成率の上昇は、東海地震説以降、地震対策を中心に県政がすすめられ県全体で緊張感をもって取り組んだ時期であったというタイミングに加え、自主防災組織の結成時に資機材の整備に対して全額に近い補助が受けられる制度的しくみがうまく連動したことにあると考えられている。

ところで、ここで期待される自主防災組織の役割は、多領域にわたり、事前対策、応急対策に及んでいるが、とくに予知情報を有効に活用してパニックに陥らずに適切な対応行動を集団的にとることにより、落ちこぼれを出さずに被害を最小にすることに力点が置かれているという特徴をあげることができよう。一般的には、自主防災組織は、地域の住民が自ら生命・財産の安全を確保し、災害の防止・軽減もしくは救済をはかるため相互に協力し組織的な活動を行う組織であり、具体的な活動内容として、地震発生後の出火防止・初期消火・救出救護・避難誘導をはじめ、警戒宣言時の情報伝達・防災措置の呼びかけなどの諸活動、それらの活動を円滑に行うための平常時の訓練や計画づくり、さらにはブロック塀の安全点検などの事前対策が含まれるとされる。

静岡県の自主防災組織づくりは、上記のような雰囲気のなかでいわば県民運動として展開されていったということがいえるように思う。静岡県では、「大きな地震の経験者が少ないこと、警戒宣言は初めてのことであること、全県下にできるだけ早い時期に自主防災組織づくりを進めたいこと、コミュニティ施策と合致した望ましい組織づくりが必要とされること（(静岡県編『あなたとわたしとみんなのための自主防災づくり』昭和 54 年　p.84)」などのために、１９７８（昭和５３）年から自主防災組織のモデルづくりが推進され、紹介され参照されてノウハウの共有化がはかられていった。

こうした静岡県の自主防災組織づくりは、確かに１９８０年代前半までに急速に組織化が進んで一部の自主防災組織は活動自体もかなりの盛り上がりを見せるようになっており、他の府県に比べれば活動の質量とも格段に充実しているが、それでも県のなかでみると、全体的には組織を結成しただけというレベルにとどまっている自主防災組織が多く、計画や活動面でのマンネリ化や一般住民の参加の頭打ちなどの点で問題を抱えていることが指摘されている（浦野正樹他編著『地震災害に関する自主防災組織の実態分析および育成策の検討』未来工学研究所刊　昭和 56 年 3 月)。その後、育成策が継続的に行われるものの、地震が話題になるたびに関心の高まりとその後の弛緩・停滞が繰り返される、一進一退の状況に陥っているといわれている。

防火や地域の災害危険に照準にあてた地域住民活動の蓄積とその組織化

このような自治会や町内会をベースにした自主防災組織の活動は、自治省消防庁（現総務省）の働きかけもあって全国的な広がりをみせている。とくに、東海大地震の恐れのある東海地方や、関東大震災や大空襲の経験がある東京を中心とした首都圏における自主防災活動の広がりは、これまでも述べてきたように行政的な働きかけや災害危険の注目度から話題にされることが多かったといえよう。しかし、これ以外の地域においても、災害経験が多い地域では、地域住民組織を単位にし、特定の災害に照準をあてた伝統的な住民活動が展開されてきた経緯があり、全国的にみると、これらの地域住民組織の活動は多様な契機と出自をもつものがあるといえよう。現在、自主防災組織と総称されているものは、かつて地域性を色濃く帯びていた自治体消防の歴史と同様、いくつもの異なる地域活動の文脈のうえにあった地域住民による諸々の防災活動が、法制度や国家行政による誘導のなかで組織運営や活動内容が少

しずつ書き換えられたり、時代の要請のなかで衣替えさせられたりして、行政制度の枠内からはそれらがまとまったかたちで自主防災組織および自主防災活動として理解され組織化されてきたという側面が強いように思う。

それら異なる地域活動の文脈のうちのひとつは、消防行政における専門領域ともいえる防火の領域に位置づけられる活動である。消防団活動は別格として、民間レベルを巻き込んだものとしては、火災予防運動や、婦人防火クラブなど民間の防火組織の活動があげられる。

火災予防運動は１９２７（昭和２）年３月に起きた北丹後地震の大火災に由来するといわれており、その３年後の１９３０（昭和５）年に実施された近畿２府３県合同の大がかりな防火運動が、最初の本格的な火災予防運動と言われている。全国一斉の火災予防運動は、１９５２（昭和２７）年の「全国大火撲滅運動」であり、「自治体消防の精神を一般に知らしめ、自主的に火災予防に努めること、また防火意識の普及啓発を目的」にして行われた。翌年からは、全国火災予防運動に名称が変っている（消防庁編『平成７年版消防白書』大蔵省印刷局　p.261-2）。

地域住民を主体とする組織について、自治省消防庁では、とくに防火対策として１９６２（昭和３７）年４月に『予防行政の運営方針について』を定め、その中で民間における防火組織の育成を明示し、婦人防火クラブや少年防火クラブを積極的に結成するよう働きかけを進めていった。なお、婦人防火クラブについては、戦前から全国で自然発生的に生まれていたともいわれており、それが市町村レベルで消防本部等を通じての指導により、さらにクラブという形態としての組織化を促されたものとみることができよう。

上記の通達は、具体的には、

① 本部の署の管轄区域の適当な区域ごと（消防本部の設置が義務付けされていない非常備の市町村では、消防団の区域内における分団ごと）、またはその他適当な区域ごとに結成すること、

② 行事内容としては、

（ア） 消防職員または消防団員が指導して婦人防火教室を開催し、家庭における電気・ガス・石油器具等の使用関する火災危険、及び正しい取り扱いについての防火研究を行うこと

（イ） グループ間で防火診断を行うことも、火災予防徹底のために有効であること

（ウ） その他具体的な火災予防資料によるクラブ員の防火知識の向上に資すること

とされ、ここでは、婦人防火クラブの活動は「家庭防火」が当初の原点とされていた。

この通達・通知を踏まえ、各地で婦人防火クラブの結成が進み、クラブ員数も急速に増加していき、１９６４（昭和３９）年には、全国の都道府県には必ず婦人防火クラブが存在するまでとなり、昭和４０年代初めに５０万人を突破、２００２年現在２３３万人を超えるクラブ員を有している。

また、婦人防火クラブの活動は、現在では、必ずしも「家庭防火」だけに留まらず、地域の実情や特性を生かした防火防災活動や高齢化社会の到来に伴う福祉活動など、安全な地域社会を創るための活動を展開しているところもあり、その活動形態は各地域クラブによって多様なものとなっているのが実情である。

防火の領域以外での地域活動としては、伝統的な地域災害に対応するさまざまな地域防災活動があげられる。それらのなかには、地域で起こった過去の衝撃的な災害が伝承され、それへの対応としてはじめられた長い歴史をもつ活動なども含まれている。その後、さまざまな行政指導や活動助成を通じて組織が再編され性格が変化しているケースもある。これらは、災害対策基本法に基づき、自主防災組織として位置づけられている場合もあるし、それ以外の活動組織として継続しているものもある。その意味では、安全・安心をめざす地域活動を考えていくさいに、自主防災組織として組織的に行政から位置づけられているもの以外にも充分留意する必要がある。

災害対策基本法の第５条第２項では、「市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団等の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体等の防災に関する組織及び住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織の充実を図り、市町村の有するすべての機能を十分に発揮するように努めなければならない」と定めている。自治省消防庁（現総務省）では、各種災害に対する予防行政を進めていくと同時に自分の身を自分で守るという自己責任の精神を浸透させていくという観点から、市町村などの地方公共団体や全国の消防本部を通して、自主防災組織の育成とその指導強化に力を入れてきた。

１９８１（昭和５６）年には、自主防災組織の結成率（世帯ベース：全国の総世帯数に対する、組織されている地域の世帯数の割合）が全国平均で 26%にとどまるとともに地域格差が大きい状況を憂慮して、「自主防災組織の地域組織化に関する調査委員会（委員長倉沢進）」を設置し、組織の結成、活動の活性化やリーダー育成の方策を検討するとともに、モデル組織の紹介や組織活動のノウハウ蓄積などをめざした調査を実施し報告書にまとめている（自治省消防庁編『自主防災組織に関する調査研究報告書----自主防災組織の現状とその総合的な整備方策----』昭和 57 年 3 月）。その後も、外郭団体への調査委託などの形式でたびたび同様の趣旨の調査研究を実施している（自主防災組織の育成強化に関する調査研究委員会（委員長室崎益輝）『自主防災組織の育成強化方策に関する調査研究報告書』消防科学総合センター 平成２年３月、自主防災組織の活性化方策に関する調査研究委員会（委員長室崎益輝）編『自主防災組織の活性化方策に関する調査研究報告書----創意工夫の事例集----』消防科学総合センター 平成７年３月）。

自主防災組織の結成状況は、１９９５（平成７）年４月

時点では、世帯率ベース (全国の総世帯数に対する、組織されている地域の世帯数の割合) で 43.8%となっている。組織率の高いところは、静岡県 98.4%、山梨県 93.6、岐阜県 82.4　神奈川県 81.3　愛知県 81.3　東京都 73.7　で 10%以下のところも４県ある。阪神・淡路大震災などの大きな災害が起こるたび、自主防災組織の組織化と活性化が急務な課題とされ、行政の施策もそこに向けられているというのが現状である。

防災生活圏構想といわゆる「防災まちづくり」の出発

東京の防災対策は、江戸築城時からの都市計画をベースにしながらも、重大な災害が起こるたびに種々の対策が付加され実施されてきた歴史であると言われている。明治以降でみると、１８７２（明治 5）年銀座大火の復興対策としての銀座煉瓦街築造、１９２３（大正 12）年関東大震災後の旧市街地での震災復興事業、第二次世界大戦の大空襲による首都焼失を受けた戦災復興事業などが、東京の街を大きく変え、それが防災対策としても重要な役割を果たしてきた。

したがって、日本の都市防災対策の大きな流れは、主として街区の構成や建築規制、地区改造に関わる次の二つの流れが重要な柱であった。すなわち、明治初頭の銀座煉瓦街築造や大正時代の旧都市計画法に基づく「防火地区」の指定から、近年の都市防災不燃化促進事業にいたるまでの一連の「防災不燃化」事業に関わる流れと、関東大震災後の帝都復興土地区画整理事業や戦災後の戦災復興土地区画整理事業などにみられる「面的整備」事業に関わる流れの二つである。

それに、第三の流れとして、災害時の緊急対策としての性格が当初強くみられた「災害対策」に関わる流れが付け加わる。1959 年伊勢湾台風による被害を契機につくられた災害対策基本法以降、行政単位で設置された防災会議を中心に進められてきた災害後の応急体制の確立と対策の検討がそれである。それがやがて徐々に災害予防のための諸施策に重点が置かれるようになっていくにつれ、街区の構成や建築規制、地区改造に関わる上記第一・第二の流れと深く関連をもつようになり、都市防災対策の車の両輪として位置づけられるようになっていくのである。

その傾向は、１９７０年代に入り、地震の予知体制の整備とその応用の可能性、地震の緊迫性などがクローズアップされるようになると、さらに、次のような二つの防災対策の考え方や施策に結びついていく。

端的にいうと、防災不燃化対策を含む災害危険要因の面的な除去（都市計画や現行の土地利用形態のなかでできるだけ災害時に危険な要因を取り除き、構造的に安全化をすすめていこうとする対策）と災害予知情報の有効利用による災害対応力の向上（とくに東海大地震を念頭において地震予知を進め、警戒宣言といった予知情報を有効に利用して災害直前の対策を充実させることにより災害の危険を低減しようという対策）という二つの防災対策の考え方であり、それに連なる施策群である。これら二つが、拮抗しつつまた相互に絡み合いつつ進んできたところに、近年の防災対策の特徴がある。そのうち、１９７０年代後半の東海大地震の報道以来１０年余りは、どちらかというと後者の地震予知に関連する考え方・施策に強い力点が置かれ、注目が集められていったように思われる。

そうした全体的な傾向のなかで、広範囲に及ぶ木造密集地域を抱え、巨大都市圏としての人口システム--社会システム--文化システムをもつ東京では、比較的前者の＜防災不燃化対策を含む災害危険要因の面的な除去＞を軸にしていくつか重要な施策が練られていった傾向がある。防災生活圏構想から防災まちづくりへの展開は、そうした一連の流れの中から生まれてきたものとして位置づけられよう。

こうした流れは、東京都の場合、１９７１（昭和４６）年の震災予防条例制定、１９７５（昭和５０）年の「地震に関する地域危険度の測定結果」発表を経て、１９８１（昭和５６）年の「都市防災施設基本計画」の策定に向けての調査（この調査は、危険度を低減させるためにはどのような施策を講ずべきかを検討することを出発点として、日常的な環境整備のなかで、都市の耐災化を図るための合理的配置、効果的整備を検討したものである）へと連なっており、東海大地震を想定した警戒宣言など地震予知情報への対応策の検討と並んで１９７０年代後半以降も重要な政策課題として位置づけられている。

この時期、１９８０（昭和５５）年１２月のマイタウン構想懇談会答申で、「小中学校区程度の規模で防災生活圏を設定する必要がある」「防災分野でのコミュニティ形成の動きを育てる」などの提言がなされており、「都市防災施設基本計画」でも「市街地大火を防止するために市街地にブロックを設定し、ブロックごとに火災を封じ込め隣接ブロックへ延焼しないように延焼遮断帯を整備する･･･」という方針が示されている。防災生活圏構想は、こうしたなかから、「逃げないですむまちづくり」をめざして生まれてきた構想である。

この構想は、従来の比較的後追い的な性格が強かった災害対策から、災害予防に力点をおいた防災都市づくりへと踏み出したものであり、その意義としては、次の三点が指摘されている（『防災生活圏モデル事業計画調査報告書』東京都都市計画局　昭和 60 年から引用）。

① 市街地の骨格をつくることで災害に強い構造の都市とする。延焼遮断帯の形成により、市街地大火を防止し、生命だけでなく財産をも守れるまちづくりとする。

② 地域の生活環境の底上げを通して、市街地全体の防災性をたかめる。日常的に良好な環境こそ、非日常的な事態に安全であるという都市防災の基本理念を実現する。そのため、生活環境総体の水準向上をはかる。結果として災害に強い体質の都市をつくり

あげる。

③ コミュニティの充実、活性化をはかるなかから地域の防災対応力を向上させる。既存の地域社会組織に依拠しながらも、各種団体・組織との強調や若年層の組み込みに留意して、日常的なコミュニティ活動の活性化をはかるなかから、地域の防災対応力を向上させる。

東京都都市計画局では、この『防災生活圏モデル事業計画報告書』（昭和 60 年）のなかで、この調査は防災生活圏の具体像を明らかにする目的で実施されるとしており、10 の候補地のなかから地域性の異なる 3 地区、即ち、下町地域から墨田区向島地区、山の手地域から品川区と目黒区にまたがる林業試験場跡地周辺地区、周辺地区では防災輪中構想を進めていた足立区関原地区、を選定して調査を実施している。

また、東京都内では、1980 年代に入ると杉並区の蚕糸試験場跡地や気象研究所跡地のように、国家機関の移転後その跡地を「防災空地を兼ねた公園」として整備するという方針がうちだされ（例えば、1980 年の国有財産中央審議会答申）、払い下げを受けた都や区が、それらの跡地整備と同時に周辺地区を含めた不燃化の促進にとりくむようになったという事情もあり、それが地区周辺に関わる調査の実施につながっていったという経緯がある。

いわゆる「防災まちづくり」の当初の動きとしては、上記のように主として都市計画行政や事業と直接関連して、まず行政サイドによる周辺地区住民への「建て替え意向」調査、「不燃化促進地区」指定や都市防災不燃化促進事業をはじめとする各種事業がすすめられ、その一連の流れのなかで、当該地区の住民によるまちづくり協議会の結成が促され、地区整備に関する基本構想や基本計画策定に際して「住民参加」がはかられるという形が主流であった。いわば、行政が発意し主導する形で跡地利用、不燃化建て替えを中心とする地区整備計画が練られるわけだが、その過程で住民の意向や要望をできるだけ計画に反映させるという意味で、「住民参加」の方式がとられたのである。このため、整備構想（あるいは整備計画）がつくられた時点で住民側の協議会は解散となり、その後の不燃化建て替えに関しては、個々の（建て替えを希望する）住民と行政との相談によって進められるということになる。

こうした不燃化促進を軸とするまちづくりの形態を、防災まちづくりへの助走段階として把握することができよう。具体例としては、すでにあげた杉並区のケースのほか、目黒・品川両区にまたがる林試の森周辺地区（旧林業試験場跡地周辺地区）も当初は不燃化まちづくりとして出発している。

これに対して、1985 年以降に展開される防災まちづくりの諸事例は、助走段階から一歩進んで、内容も充実し住民参加の形態も深化してくる。行政側の発意によって事業が開始される点は、以前と変わりないが、整備計画のみならず、実際の事業化の段階で住民が積極的に参加し、街路整備やポケット・パークづくりなどにアイデアを提供し、完成後は自らがそれらを管理し、利用のためのルールをつくりというふうに、住民の活動水準が向上し、まさに防災まちづくり運動としての実績を強めてきているのである。こうした住民を主体とするまちづくり運動化への動きを、狭義の「防災まちづくり」への展開とここではとらえておくことにしよう。

このように、防災まちづくりが新たな段階を迎えるに当たって、東京都の「防災生活圏モデル事業」が果たした役割は大きかったように思われる。1981 年の「都市防災施設基本調査」において、23 区を延焼遮断帯に囲まれた 700 ブロックに分け、それぞれの区域ごとに「逃げないですむまちづくり」をつくるという「防災生活圏構想」がうちだされ、1985 年より、既に述べたように「防災生活圏モデル事業」として事業が開始される。足立区の関原地区（関原 2〜3 丁目）、墨田区の一寺言問地区（向島 5 丁目、東向島 1・3 丁目、堤通り 1 丁目）で防災まちづくりが始められたのも、この事業のモデル地区に指定されたことを契機としている。また、目黒・品川両区の境界に位置する林試の森周辺地区（目黒区下目黒 3〜6 丁目、目黒本町 1・3 丁目、品川区小山台 1・2 丁目、西五反田 4 丁目）もモデル地区に指定され、旧林業試験場跡地周辺の不燃化促進から、より広い区域でのまちづくりへと一歩を踏み出すことになった。

また、これ以外にも、木造賃貸住宅地区総合整備事業を柱として、防災面の改善を中心としたまちづくりを進めた地区としては、世田谷区の太子堂地区（太子堂 2・3 丁目）と北沢地区（北沢 3・4 丁目）、豊島区東池袋地区（東池袋 4・5 丁目）などがあげられる。とくに、世田谷区の場合、1982 年に世田谷区まちづくり条例を制定し、国の事業適用に先立って区が独自にまちづくりの方針を制度化していった。

これらの防災まちづくりが行われている地区は、いずれも木造住宅が密集し、狭隘道路や入り組んだ路地が多く、オープン・スペースが少ないなど、大地震発生時には延焼火災による被害が心配される地域である。こうした地域の防災面での問題点を、住民自身が点検し学習し、行政や専門家などのバックアップを受けながら住民自らの手で地域の環境を改善していく活動-----これが防災まちづくりのプロトタイプであるといえよう。その際、きわめて重要な点は、この活動があくまで各地区の居住地としての特性を保持するために、「修復型」のまちづくりとして進められている点である。たとえば、いくら不燃化が望ましいとしても、クリアランス型の再開発に基づく高層化を選択することによって、街の形態やコミュニティのあり方が大きく変わり、従前の居住者がすめなくなってしまったのでは意味がない。いわば、防災まちづくりは、災害時に「逃げないですむまち」をつくるという理念のもとに、居住環境を改善し「住みよいまち」をつくっていく活動なのである。

それでは、こうした防災まちづくり事業を支える東京都の防災生活圏構想の考え方と防災生活圏モデル事業の内容についてもう少しふれておこう。

東京都でいう防災生活圏とは、延焼遮断帯（道路、ビル、緑地、鉄道、その他によって形成された不燃化物の帯）に囲まれたブロックのことであり、ブロックの規模は地域のコミュニティ性を重視して、公立小中学校区程度としている。

//

防災生活圏のイメージは、図のようになる。防災生活圏整備の項目としては、①延焼遮断帯整備、②地区内道路の整備、③オープンスペースの整備、④重点地区の整備、⑤自主防災組織の強化があげられている。こうした防災生活圏整備の背景には、「災害の予防面重視」の考え方が流れているといえよう。

防災生活圏構想は、このように 1985 年より 1990 年の「防災生活圏モデル事業」（以下「モデル事業」と略称）として、すでに述べた 3 地区において実施されている。3 地区、それぞれの活動が展開されているが、「モデル事業」としての共通点は、

① 都は、事業計画や活動に対する予算面の補助、事業の優先施行の役割を果たす。
② 区は、事業主体として、住民に対する直接的補助を行う。
③ 専門家派遣制度を活用して、コンサルタントが住民に対して計画や活動についての技術的アドバイスや調査を行い、行政とのパイプ役を果たす。
④ 住民は、協議会などの形式で結集して、「住民参加原則」の防災まちづくりを支えていく。

というものである。また、この防災生活圏モデル事業ではないが、法的予算的裏づけのある「まちづくり事業」の例には、表に示すものがある。

現在、「まちづくり」は、各地でさまざまな個性や地域性を反映しながら、徐々に進められている。そこでの活動上の問題は、「住民参加原則」に根本的に関わるものであるし、行政も住民も、その活動の本質を理解し、まちづくりとは何か、住環境とはどういうものがふさわしいのか、といった問いを問い直す時間を必要とする。また、ハードな側面でのまちづくりは、個人の土地の私有権や利用形態についての権利意識と深く関わるだけに、地区の既存の住民関係にプレッシャーを与えることが多く、新しい関係を構築し直そうとするまちづくり運動を展開するうえではさまざまな葛藤が存在するといえよう。

と浮こうていたが、その後バランスが戻ってきたといえよう。防災まちづくりという発想や自主防災組織に行政が期待する内容の変化（災害後の応急対策を遂行する組織から、防災という視点により地域を総合的に点検し

＜防災まちづくり＞への着目

地域の自主防災活動との関係から「防災まちづくり」がいかなる理由（文脈）で近年注目されるようになったのか、その背景について簡単に言及することからはじめたい。すなわち、防災行政という側面からみて、＜防災まちづくり＞が焦点として取り上げられるようになった時代的な背景は何かという問いかけである。私見では、その理由として、相互に関連しあう２つの要因をあげることができるように思う。

ひとつは、従来、災害直後の応急対応力の向上（初期消火、救出救護、避難誘導等）を焦点に進められてきた地域の自主防災活動に対して、雲仙普賢岳噴火災害や阪神・淡路大震災等の経験から、災害直後に留まらず、災害発生以前から復興に至る長い時間的な流れを視野に入れた取り組みが強調されるようになってきたことがあげられよう。とりわけ、東海大地震対策として典型的であった＜地震予知を前提にした地震対策＞からの転換、＜災害直後の応急対応問題＞以外のさまざまな復旧･復興問題の難しさの再確認、消防防災セクション以外の他のセクションにおける防災対策の重要性の再認識は、こうした変化と呼応している。

ふたつめは、地域の自主防災活動を進めていく中から現れる問題関心や疑問から出てくるものである。いわば、行政による働きかけを通じて自主防災組織の結成率がある程度高まり（静岡県で９８％、神奈川県で８割の組織率）、行政施策の力点が組織化そのものよりも地域に則した安全対策の内実を高める方向に進むという時代背景のなかで、地域住民が突き当たる＜壁＞を克服する際に必然的に生じる視点の転換であるともいえよう。すなわち、自主防災活動が対象とする活動内容（機能）を、地域社会の実態に則して深く検討し対策を練ろうとすればするほど、地域が日常的に抱える地域構造上の問題点に住民は直接的に向き合うことになり、それを回避しては地域住民の防災活動への関心を引きつけることができなくなってしまうというジレンマがあるからである。

とくに、積極的な地域住民の活動は、消防防災行政の権限の枠を超えて広がり、地域の街路整備や居住環境上の問題、高齢者福祉等とも深く関わる災害弱者問題、地場産業等の抱える地域経済的な諸問題等、日常的な諸課題への取り組みを促していくのである。こうした取り組みに行政側が適切に対応できず、防災行政のゆえに応急対策に限定した部分だけを強調していけば、 やがて地域住民のもつリアリティと齟齬をきたすことになり、住民の関心は離れ、その自主防災活動は形骸化しかねない。

＜防災まちづくり＞は、人間の織りなす地域社会を安全という観点から再点検しようとする試みの総体であると広義に理解したい。

自主防災活動と＜防災まちづくり＞の原点と住民の防災意識

自主防災活動は、従来、自主防災組織による防災活動として進められ、主としてソフト面での対策により災害の予防を目指すものとして展開されてきた。当初、災害に対する緊急な地域体制の整備が要請され、消防防災行政と深く関わるかたちで組織化が進められてきたため、意識するしないに関わらず、地域社会を取り巻く居住環境を前提として捉え、その枠内でどのような緊急対応をしていくかに焦点があわされたのである。初期消火、避難誘導、救出救護等の技術の習得・訓練と責任体制の確立、それを実現するための防災意識の啓蒙に、照準を置いた行政の働きかけや指導が積極的に行われたのは、こうした背景による。指導の効率と技術の普及のため、ややもすると地域の特性に配慮した個別の課題の発掘と解決よりも、どの地域においても共通するようにみえる＜普遍的＞課題に対する一律の行政指導･誘導が目立っていたという印象もここからくるように思う。

したがって、長期にわたって地域の居住環境改善を進め、ハード面で災害につよいまちをつくろうとする地域住民の防災まちづくり活動が、上記の自主防災活動と交叉せず無関係に進行した場合もなかったわけではない。

しかしながら、＜防災まちづくり＞活動や自主防災活動は、いずれも本来、住んでいる地域を「安全で住みよい、災害に強いまち」にするための、住民を主体とする活動である。＜現在ある環境のなかでどのような緊急対応を可能にしていくか＞は、地域を知り地域を守るしかけをつくることに留まらず、地域のもつ環境上の弱点を冷静にチェックし環境条件を改善していく試みによってはじめて地域をよく知ることもできるという循環を考慮に入れる必要がある。

災害に強い安全な地域社会をつくるためには、住民一人ひとりが、日ごろから自主防災の意識をもって地域の安全を考え、災害が発生した場合にも的確に対処できるような基礎知識を身につけておくことが大切である。そのうえで、住民や企業、その地域にある諸施設が連携・協力して防災活動を行っていくしかけを育てていく必要がある。とくに、大規模な災害が起きたときには、電話が普通になったり、道路交通網、電気・ガス・水道施設等が寸断されて、消防等の防災関連機関の活動が制限されることが予想されるため、そうした場合に備え、地域住民が連帯し協力しあって身近な地域単位での防災体制を確立することが必要である。

こうした活動を、リアリティを持ち続けながら進めていくには、＜災害をよく知り＞、＜地域をよく知り＞、災害弱者を含めた地域におけるさまざまな住民層の実際の生活を十分読み込んだ上でそうした＜知識を生かす＞努力が基本になければ難しい。

近年、自主防災活動を進めていく上での基本は、＜地域をよく知る＞ことであるとますますいわれるようになってきている。この場合、地域を知ることには、地域の物理

的都市構造的な環境のほか、地域を取り巻く行政・企業・住民組織・ボランティア団体相互の社会関係や住民特性なども含まれる。

地域をよく知り、地域を災害危険との関係でできるだけ正確に把握するには、過去の災害についてその災害因の特徴や被害の内容をよく知り、地域内外での危険箇所を検討することを通じて、災害危険の内容をできるだけ具体的に把握することが出発点になる。災害因（地震、風水害、火山噴火、ガス爆発等）ごとに、想定される原因を検討しながら、被害状況や被災後に地域社会で起こる現象などを加味して、災害危険の内容を想定していくのである。そのさい、地域の人口データ、土地建物データ、危険物・危険箇所、防災施設・資源などの項目をチェックして、災害因との関係で（例えば、南関東地震を想定し、当該地域の予想震度６というように）被災状況と被災後に発生する社会状況を予測していくことになる。

このようにしてはじめて、それぞれの地域がおかれている状況に応じた、地域課題、活動目標の設定、運営の仕方、活動を進めていく上での障害の質が見えてくる。地域の自主防災活動の活性化は、それぞれの地域に適した＜課題の発掘とそれへの対処＞を媒介にして可能になり、活動のリアリティを高めていくことができるのである。

なお、この発想は、同時に防災まちづくり活動の原点でもあることはいうまでもない。次章で分析する防災まちづくり大賞の事例は、大都市のみならず地方の農山村にも及んでいるが、従来からの＜防災まちづくり＞の典型的なイメージのひとつは、大都市の木造住宅密集地区における住環境改善の取り組みとそれを支える組織的な住民活動ということになろう。

木造住宅密集地区における防災活動の問題連関をみていくと、同じ木造住宅密集地区であっても、たとえば、山の手と川の手といった地域の違いによって、問題の連関する構図、住民意識、活動のスタイル等は若干異なる。しかし、ある地域において防災活動を行うさい、そこに住む住民の防災に対する関心度や地域への愛着度といったものが、その活動を進展させる原動力となる点では共通である。どのようにして地域の潜在的な防災意識を掘り起こし、地域全体の防災環境づくりの合意を確立していくかは、＜防災まちづくり活動＞にとっても、きわめて根本的問題になるのである。

《参考文献》

（財）消防科学総合センター編『地域防災データ総覧自主防災活動編』1991 年 3 月

浦野正樹『自主防災リーダーマニュアル』東京法規出版 1996 年

『季刊自治体学研究　特集／都市災害とガバナンス』1995 年夏号　神奈川県自治総合研究センター刊

『すまいろん 特集都市コミュニティの再認識』季刊 1996 冬号（浦野正樹編）住宅総合研究財団刊

行政の災害対策と自主防災活動

従来の防災対策は、少なくとも行政が中心になって進める災害対策と地域や企業が中心になって進める自主防災活動という二つのレベルで行われてきた。社会の構成単位として地域コミュニティや企業組織等を想定し、そこでの自主的な防災活動を促す一方で、その単位を超える防災対策は行政が中心になって企画立案・推進し全体システムを統括・管理運営するのが建前である。

確かに、災害直後の救出・救護、救急医療、災害の拡大阻止等を想定すれば、あらかじめ当該地域の自治体が防災関連諸団体や他の自治体と常日頃から連携を取り合って対応策を協議し計画化しておくとともに、特定の機関や団体等との協定や登録制度等を通じて、これら特定のニーズに応えられる専門職や専門的な技能保持者との強いネットワークを事前につくっておく必要がある（危機管理体制のシステム化）。震災発生数時間、一両日の生命の救出、安全確保に関連する対策を考えれば、当然、事前の計画とそれに沿ってきちんと役割分掌・担当者の定まった組織化がなされなければ、責任感を伴った迅速な組織的対応は望めず、被害は波及・拡大していくことになるからである。

また、従来から自主防災活動や防災まちづくりという形で進められてきた地域防災力の強化も非常に重要である。地域で予想される災害への対策を推し進める、一方の主役はその地域の住民であり、日頃から地域の危険要因に対して関心を払い、安全性を視野に入れた地域社会づくりに努めると共に、緊急時には自治体や他の地域防災活動と連携をとって地域住民全体（とりわけ地域の災害弱者を含めた住民全体）のケアが出来る体制をつくりあげていく必要がある。災害を防ぎ被害を最小限にとどめるには、自分や家族だけの安全を考えるのでは十分でなく、家族を取り巻く地域社会全体が安全になってはじめて、自分や家族が安全になれるからである。そして、地域社会全体を安全にするには、住民や企業、その地域にある諸施設が連携・協力して防災活動を行っていくしかけを育てていく必要がある。阪神・淡路大震災等の被災地において繰り広げられた緊急時相互扶助や生活再建－まちの再興をめざす諸活動は、地域コミュニティが依然基本的で重要な生活問題解決の拠点であることを示しているといえるだろう。

ローカルな住民活動の制約と展開

安全・安心をめざすローカルな住民活動は、地域住民の防災意識を高めるという点ではさらに今後も充実させていく必要があるが、それとともにこうした住民活動をになう自主防災組織が従来往々にしてもっていた組織上の性格や活動面では、多くの問題を内包しており、組織のあり方をめぐり再検討を要する段階が来ている。

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が、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＜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＜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。さらに、この関係構築により、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、いくつかのヒントが生まれてくるように思われる。

ボランティア・ネットワークの可能性と必要性

現代の大都市災害を考えた場合、既存の自治体における災害対策や、自主防災活動などに典型的な＜小地域のコミュニティ＞をベースにした地域住民活動では必ずしも充分に対応しきれない問題群が構造的に発生する。またそれがゆえに、災害時には従来の対策の射程では捉え切れなかった活動の担い手も出現しうる。阪神・淡路大震災における災害ボランティアの活躍は、災害時にかなり広範なボランティア活動が展開していく可能性があること、そしてそうした活動を必要とする被災者ニーズが確かに発生していることを明確に示した。

しかしながら、これらの活動の担い手は、そのコアの一部分（既存のボランティア活動団体の中核部分）を除けば未だ必ずしもはっきりとした形をとっておらず、日常的なボランティア活動に則して見る限り、確かに存在はするものの災害時になんらかの機能を担っていくには余りにも脆弱なものにしか見えない。こうした活動が、災害時になってはじめて顕在化するのではなく、日常的にも人・物資・財源の点で厚みと広がりをもつ組織や活動団体が連携する姿として明確な形で現われるためには、ボランティアを取り巻く社会状況の成熟が今後なお必要である。

現代の大都市災害の様相を念頭に置いた場合、ボランティア・ネットワークの必要性について、次のような点を指摘することができよう。

生活圏の拡大と広域ネットワーク

ひとつには、現代の大都市を念頭においた場合、個々の生活者の生活圏が拡大しており、居住地を遠く離れて勤務先や学校に通ったり、買い物や文化活動等で活動圏が広範囲に広がってきている。災害時の問題に照らし合わせたばあい、このような生活圏の拡大は、東京都の直下型地震の被害想定における３７０万人もの帰宅困難者の発生等に反映してくる。家族の安否確認が出来ず不安な状況にいるということがいかなる行動を引き起こすのかを考えてみるだけでも、日中に被災した場合、個別の地域コミュニティのなかだけでは解決できない問題群がいかに多いか想像することが出来よう。

さらに、都市間の機能関係が非常に広範囲なものとなっているため、ある都市圏域が被災した場合、その影響は必然的にかなり遠隔地にまで波及する。また、同時にある都市圏域の都市機能が維持されるためには、非常に広範囲にわたって張り巡らされたネットワーク（例えば、資源調達のネットワーク等）がある程度作動していることが必要になる。したがって、現実的に、都市の日常生活自体、空間的な距離を超えたさまざまな重層的な関係を内包しており、ひとたび災害が発生するとそうした関係ゆえに生じる人々のニーズもある。遠隔地の取引先や友人・知人による状況把握・安否確認等の連絡や支援の発動、救命・救急・救援のための人や物資の移動ニーズなどは、そのひとつの現われである。

また、日常時の備えという点でも、各地域が個別に備えるだけでは、対応がとれなくなっており、より広域な範囲を対象にして、実質的に機能しかつ整合性のとれた対応を必要としている。現代の大都市の生活自体が、より広い範域を想定した支援関係の必要性とその必然性を示唆しているのである。

地域性の差異の拡大

第二に、大都市圏内の各地域における地域性の差異をめぐる問題がある。大都市の地域構造を反映して、各地域における災害危険の質や程度に違いが見られ、また住民構成やその多様性の度合いにも違いが見られる。事業所や商業施設が大量に集積する反面、居住住民が少なく多量の帰宅困難者が発生する地域、パブやスナック等が立ち並び夜間には大量の飲酒客を抱える繁華街、火災発生・延焼危険度の高い住商工混在の密集地域、居住者同士の結束力の薄い高層住宅地域、昼間時には世帯主がいなくなる一般郊外住宅地域等々である。

したがって、実際の災害時における被害発生の様相や

それらの危険に対する備えの難易度、さらに災害発生に向けた地域コミュニティの活動程度も、地域性の差異により構造的な影響を受ける。大災害時に多数の問題が集約的に現われ壊滅状態に陥る地域、特定の問題が集中的に発生して対応に苦慮する地域、そして比較的問題が少なく地域の活動力もあり地域外との応援協定等のネットワークも充実しているため被災時のさまざまな障害に立ち向かえる地域‥‥など、地域の被災時の状況も大都市全体の構造を反映して落差が大きい。大都市の構造自体が都市圏全体での地域防災対策の構造的調整を必要としており、その実質的な調整ができてはじめて個別地域でも対応可能になるという面を無視し得ない。それは、災害ボランティアがとくに活動対象に据えた被災者の生活支援についても例外ではない。

阪神・淡路大震災では、マスコミの災害報道によって、特定地域へのボランティアや救援物資の集中が起こり、避難所間でボランティア支援の大幅な格差が生じる一方で、神戸市などでは良質で真摯なボランティア志願者にすら有効な対処ができない状況であったといわれている。神戸市よりも広域な巨大都市を想定したばあい、実質的な調整機能が働かないと、小地域や避難所単位で見たボランティア支援や救援物資の集中度の落差はさらに厳しいものになることが予想されよう。

このような被災者支援の落差を少しでも埋めるためには、被災状況と被災者支援に関する情報の流通とボランティア・コーディネートが重要なポイントとなっていくのである。

ボランティア・ネットワークと情報流通

すでに述べたように、詳細な防災計画や対策が小地域、市区町村、都県のレベルで仮につくられていくとしても、それを支える防災意識の風化や想定したシナリオを逸脱する災害状況の展開により、計画された組織対応が充分に起動せず、組織対応が断片的で局地的なものに制限される場面・ケースを否定することはできない。

災害直後の初期対応に関しては、行政を含む防災関連機関と地域住民が連携をとってしのぐ以外には難しいものの、その後に発生する膨大な被災者生活の支援（とくに被災により災害弱者に転化した人々への支援）ニーズへの対応という側面では、もっと広域で多様なルートでの支援態勢を構築する余地はありうる。その際に、民間ベースでの支援態勢が発動し個々の被災住民にまで届くための条件は、少なくとも被害発生状況と被災者の置かれている状況やニーズ、民間の支援が活動しうる環境条件等に関する情報がなんらかの形で被災地内から被災地外に流布し伝達されることである。こうした情報は、第一次的には組織活動を通して得られ伝達されるものではあるが、仮に組織活動が点在化し局地化したとしても、単一組織を超えて情報が伝達されることによって広範な支援につながる可能性を秘めている。支援を可能にする諸情報の流通を維持するしくみは最終的で最も重要なライフラインであり、ボランティア・ネットワークの機能のひとつはその情報機能をになうことである。

安全性を視野に入れた地域社会づくり――ハードとソフトの管理と計画――

災害時のボランティア・ネットワークは、理念的には、小学校区程度の小地域から、基礎自治体、さらに巨大都市圏をおおうような規模まで、それぞれのレベルで想定できる。また、断片的であれ各レベルでボランティア・ネットワークの実践的な試みがなされてきたのはみてきたとおりである。ネットワークを重層的に連鎖させ支援システムの鎖をつくることによって、市民レベルでの草の根的な被災者支援のしくみが威力を発揮する。

グローバルな広がりを念頭においた対策は、中心的には（基礎自治体を含めた）行政府が主導して企画立案・推進し全体システムを統括・管理運営するのが原則である。それは、市民が社会生活を送るうえで欠く事のできない基本的なサービスであり、そのことを「公」の役割として委任してきたばかりか、行政府は公的な資源・財・関係等の適性配分が可能な立場にあるからである。しかし、「公」的な資源・財・関係等の諸々の制約や、被災者の立場に立った活動を自由に展開するという点での「公」の制約を考えると、民間セクターにおけるボランティア・ネットワークが機能しないと、グローバルな性格を強める現代社会では諸々の危険に対応できなくなってしまうのである。

さらに、現代社会における危険への対処のしくみを、ハードとソフトの両面で管理し計画していくためには、行政府を通じた危機管理体制のシステム化と民間セクターにおけるボランティア・ネットワークが、日常時において機能し、さまざまな危険のチェックと計画の立案や推進に双方が関与していくしくみがないと、グローバルな社会変化に対応できなくなっているのである。

他方、ローカルな対応についても、民間セクターにおける安全・安心をめざす地域の住民活動が、ハード面での地道な地域改善（地域環境の管理と計画）をめざすまちづくり活動や日常の高齢者・障害者等への福祉活動にも視野を広げつつ、地域が抱える危険への対応に充分配慮したうえで、（基礎自治体を含めた）行政府と民間セクターとの協働、連携のしくみを構築していくことが重要になっている。 ローカルな安全・安心をめざす地域の住民活動は、依然として人々が安全性を考える認識の基盤としては重要な意味を持ちつづけている。その意味では、ボランティア・ネットワークの実践そのものも今後多様なかたちで、地域の住民活動とどう接合し関わっていくかが問われているといえよう。

【参考文献】

浦野正樹,1995,『自主防災リーダーマニュアル』東京

法規出版
浦野正樹,1995,「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
浦野正樹ｂ,1996「阪神・淡路大震災の災害体験から学ぶ」『関東都市学会論集』第２号
浦野正樹編ｃ,1996「特集＝都市コミュニティの再認識」『すまいろん』1996冬号
浦野正樹・土屋淳二・大矢根淳編,1996,『阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動／早稲田大学社会科学研究所研究ｼﾘｰｽﾞ（都市研究部会）第36号』
岩崎信彦・浦野正樹ほか編著,1999.2,『阪神・淡路大震災の社会学』第１～３巻 昭和堂
浦野正樹,1999「都市と危機管理」藤田弘夫・吉原直樹編『都市社会学』有斐閣ブックス　1999.7.
東京ボランティア・市民活動センター編『市民主体の危機管理：災害時におけるコミュニティとボランティア』筒井書房　2000.1.
「災害の社会学的研究への招待」：早稲田大学ホームページ（http://www.littera.waseda.ac.jp/saigai/）