

地域危険度を念頭においた上で、地域の危険要因を発見し、活動しうる資源を発掘していくプロセスを整理し、地域活動を促進するための学習プログラム・実践マニュアルを作成した。以下にその内容を紹介する。なお、このマニュアルは、要約して『自主防災活動実践ガイド わがまち、わが家を災害から守ろう』（浦野正樹監修、東京法規出版）として発行したものである。

1. あなたの街の災害危険度は？

1995年1月17日未明に発生した阪神・淡路大震災は、現代都市が、災害に対していかにもろいものであるかを見せつけました。そして、災害というものが、われわれの社会の弱い部分を集中的に襲うものであること、また、一応の混乱が終息した後も、長期間にわたり、市民生活を圧迫するものであることを、明らかにしました。

災害を未然に防ぎ、その被害を最小限に抑えるためには、日常的な備えが欠かせません。第1章ではまず、「災害とは何か」を理解する際の視点と、災害に対する知識や感覚を身につけていく上でのポイントを紹介し、「なぜ普段から災害に備えておく必要があるのか？」について考えていきたいと思います。

(1)「災害」とは何か？ 生活基盤の破壊

「災害」というと、地震、噴火、台風などが思い起こされますが、しかし津波が無人島を襲っても、それは即「災害」にはなりません。「災害」とは、地震や風雨といった自然現象によって、あるいは工場の爆発や大規模火災などの人為的な事故によって、人々の生活基盤 住宅やさまざまな社会的な施設 が破壊され、行政サービスや経済活動など、通常の社会システムも動かなくなり、人々が正常な社会生活を営めなくなる状態を指します。

(2) まずは「知ること」

「災害」に陥らないためには、一人一人が災害に対する知識と感覚を身につけ、自分の周囲 隣近所や職場・学校など の人々とともに、自分達の地域社会に降りかかってきそうな危険や被害について考え、自分たちの安全にとって必要な対策を講じていくことが欠かせません。

まず、災害を引き起こす原因となる自然現象や人為事故そのものについて、それらにはどのような種類があり、どのようなメカニズムで被害を引き起こすのか、近年どのような傾向があるのかを「知ること」です。災害に対する「知識」を身につけるためには、過去の災害事例やその被災体験を調べたり、自分が住む地域の「被害想定」を閲覧したりしながら、具体的に自分たちの住んでいる地で起こりう

る危険やその影響をできるかぎり想像してみることが有効です。また、災害を体験した人から話を聞いたり、専門施設などで実際に煙や地震動を体験したりすることも、災害に対する「感覚」を身につける有効な方法であると言えるでしょう。

2. 地域社会の問題点を洗い出す（防災カルテの作成）

(1) 被害を予測してみよう

自分の住んでいる地域や、職場・学校のある地域（通勤・通学経路も視野に入れて）の現状を把握し、自分のいる地域が、災害に対してどのような弱点をもっているのか、災害と地域社会との関係を、具体的に把握しておくことはとても重要です。

実際には、先に見た災害原因（地震・風水害・ガス爆発など）ごとに、想定される被害の内容や特徴、被害規模などを検討しながら、自分たちの居る地域が被災したらどのような状況になるかを予測していくこととなります。

こうした予測は、専門家による地域危険度の測定が必要になりますが、地域住民自身による調査でもある程度まで知ることはできますし、何よりも、住民同士が共同で作業し、共有の知識と体験を増やせる格好の機会になるという意味でも、重要な防災活動の一つなのです。

災害原因については、行政が発行している「地域防災計画」や「被害想定報告書」が参考になるでしょう。これらは地域の図書館や行政の担当部署で閲覧・入手できます。地域の現状を把握するための人口データや、土地建物データもここで入手できるでしょう。

災害原因と地域特性を大づかみに把握した後で、実際に、危険物・危険箇所、防災施設や防災資源などといった項目を、【表1】を参考にしながらチェックしてみましょう。この危険箇所のチェックは、実際の作業を、地域オリエンテーリングなどのイベントや、子供会活動の一環として行ってみるなど、工夫次第では、地域住民同士の親睦を深め、防災意識を向上させるという効果も期待できます。

こうして把握した地域の状況を定期的に更新し、災害危険の検討を継続して行っていくことも重要です。その際、チェックした結果を地図にまとめ「防災マップ」「防災カルテ」を作っておくと非常に役に立ちます。地域の弱点や長所が一目瞭然になりますし、更新作業への動機づけも高まるでしょう。さらに障害者の福祉マップやまちづくりなど、ほかの地域活動に応用できるというメリットもあります。

3. 地域の特性による災害危険の違いとその問題点

(1) 危険箇所のチェックポイント 危険箇所にはどう対応すればよいか？

地域の現状を正確に把握し、どのような危険があるのかを認識することが地域防災の第1歩であることについて見てきました。特に、建物と人口上の特性が、地域ごとにかなりの格差がある都市部では、同じ災害に遭遇しても、地域によって全く被害の様相が違ってくることが予想されます。そこで次に、いくつかの典型的な地域タイプ

中高層の集合住宅地区 古い木造家屋が密集する下町地区 繁華街・商業地区 の3つを提示し、その構造上の問題と対応能力の関係を紹介しながら、地域の危険を考える際のポイントを指摘しておきたいと思います。

中高層住宅地区における災害危険

マンションなどの中高層住宅の構造は、基本的に耐火構造になっており、耐震技術の発達もあって、都市の中では比較的、災害に強い地区と見られてきました。しかし、こうしたハード面の強さに対して、ソフト面の災害対応力は低い状況にあると言えます。充実した設備を背景に、地域住民の危機意識が薄れ、防災への無関心が拡大していく傾向があります。住民の居住地区への無関心は自治会未加入度の高さともあいまって、自主防災組織の組織基盤を脅かしています。さらに、比較的若いサラリーマン世帯が多いため、地区の昼間人口が少なく、常時活動できる住民が限定されてしまうという問題もあります。

こうしたハード面の防災力の高さ、昼間人口に占める女性比率の高さという、地区特性を踏まえると、日常的なサークル活動の場を利用して、災害時に活躍できる特殊技能保有者（看護婦等）や介助が必要なる人を把握し、災害時の対応について検討していくことや、初期消火をする人や集合住宅のオープンスペースに避難しに来る外部の人たちの受入れ態勢整備（炊出し等）などが、具体的な活動のメニューとして挙げられるでしょう。

木造住宅密集地区における災害危険

木造住宅密集地区の特徴として、狭い道路、複雑な路地、木造老朽家屋の密集と人口密度の高さなどが挙げられます。災害時にはこれらの要素が相互に作用しあい、火災の発生・延焼の危険性が高まります。避難時の危険性も高く、かつ避難が困難になることも予想されます。

木造住宅密集地区における自主防災組織の活動は、地域の災害危険度の高さや、比較的古くからいる住民の意識に支えられ、ほかの地域に比べると充実度は高いようですが、単身者用のアパートや小規模マンションなどの増加で、住民全体の自治会への加入率・行事への参加率が低下する傾向も見られます。こうした地区では、地域の状況に疎く、

危険要因に対する関心が薄い人たちも少なくありません。

多くの住環境上の問題を抱え、災害危険度も高い木造住宅密集地区では、地域防災力を向上させていく取り組みが、そのまま普段の生活を快適にしていくことにつながりません。防災意識も高いので、実践的な防災訓練を行なっている地区もあります（総合訓練の項参照）。しかし、防災力の向上という意味では、住環境のハード面の整備が欠かせません。この点については、「防災まちづくり」という形をとった防災活動が求められます。そこでは住民同士の合意形成や、行政の担当各セクションとの調整や交渉などといった根強い取り組みが求められます。

繁華街・商業地区の災害危険と防災上の課題

大都市の繁華街・商業地区は、昼夜間の大量の人口移動を問題として抱え、さらに災害時のコントロールがききにくいという地域特性を持っています。住民の極端な減少と事業所の集積により「町内会の法人会員化」も進んでいます。災害時の活動の中心も、昼間住民（事業所の従業員）とならざるをえません。その中でも特に人的危険度の高い繁華街では、来街者の安全確保と混乱の防止という点が重要な課題となります。

繁華街・商業地区の地域防災活動をレベルアップさせていくためには、新しい地域防災の概念に基づく新たな組織づくりが求められます。例えば、不特定多数の来街者を対象に、災害発生時の混乱防止を目的として、多数の事業所と行政を巻き込む地域防災のネットワークづくりが考えられています。

【表1】危険箇所のチェックポイント

がけ地、急斜面の裏山を背負った地域、河川や谷沿いの地域、
古い擁壁のある場所、
沖積地、河川面や海面より低い地域、
木造家屋の密集地、老朽家屋の密集地、
多数の人が集まる施設、危険物取り扱い施設、大量の薬品がある場所、
道路の有効幅が5.5m未満の場所、避難場所から遠い地域、
交通渋滞箇所、路上駐車が多い場所、
ベランダの無い高い建物の周辺、ため池やダムの下流域

危険箇所と思われる場所は、避難経路から避けるようにし、行政などと協力してこうした箇所の安全対策を検討するようにしましょう。

4. 災害弱者支援

(1) 災害弱者とは

阪神・淡路大震災では、低家賃の老朽家屋に住んでいて圧死した高齢者の悲劇が繰り返し伝えられました。また、甚大な被害により避難生活も長期にわたりましたが、厳しい避難生活は、社会的・体力的に弱い立場にある人達にとって耐え難いものでした。日本語が不自由なため緊急物資の配給からもれてしまった外国人、寒さや水分の不足から肺炎に罹り、亡くなってしまった高齢者も少なくありませんでした。

「災害弱者」とは、災害時、自分の生命・安全の確保が困難で、何らかの支援を必要としている人達を指す防災対策上の概念です。具体的には、

危険を察知しにくい人...危険を知らせる警告が聞えない・見えない視聴覚障害者など

危険に対して危険と理解・判断しにくい人...言葉が分からない外国人、判断力に乏しい精神障害者・乳幼児、地理に疎い旅行者など

危険に対して適切な行動がとれない人...肢体が不自由な傷病者・障害者・高齢者・妊婦など

加えて、最近では、避難生活における生活弱者 経済的な弱者としての高齢者、内部障害を抱える人、子どもなども、配慮が必要な「災害弱者」として考えられるようになってきています。その背景には、施設から在宅へという福祉政策の流れの中で、障害を抱えて介護サービスを受けながら地域で暮らす障害者や高齢者が増えていることや、在日外国人が増加していることで、災害時に支援を要する人達が潜在的に増えているということも関係しているかもしれません。

(2) 災害弱者対策のポイント

どう対応すればよいか、災害弱者自身は何を心がければよいか？

まず、災害弱者への具体的な支援・対応を考える前に、そのハンディキャップの内容や、心理的な傾向を知っておく必要があります。一口に災害弱者といっても、そのハンディキャップの内容や程度によって、災害時に期待される支援の内容は全く異なってきます。また、内部障害者や外国人、子供などは、一見すると健常者と同じなので、見過ごされやすいという問題もあります。

このような災害弱者についての問題を理解した上で、次に、彼らへの対応策を検討していくこととなりますが、そのためにはまず、地域の災害弱者の所在や、世帯構成や近隣の状況、ハンディの内容や程度などを的確に把握していくことが必要となります。3ページで触れた「防災マップ」の中に、災害弱者の所在やその態様に関する情報を盛り込んでいくことも有効でしょう。ただし、これらはプライバシーにかかわる情報なので、実情把握が難しいうえ、取り

扱い上、十分な配慮も求められます。

災害弱者に必要なことを理解する上でも、またその状態を把握しておくという意味でも、日ごろから災害弱者と接し交流を図っておくことは、とても大切なことです。実際、災害弱者対策の出発点は、日常的な安全対策やケア体制そのものにあると言っても過言ではありません。ほかの災害対策でも同様のことが言えますが、非常時だけを想定した対策・体制では 上記のような近年の傾向を考えても必ずしも有効に働きません。また、災害の被害が大きくなればなるほど、支援する側が被災して弱者になってしまう危険も高くなります。

逆に、日ごろから福祉や環境、まちづくりなどの活動を通じて、社会的に弱い立場の人達に目を向けた取り組みをしていた地域では、弱者の救出が比較的速やかに行なわれていたことが報告されています。またそうした地域では、地域住民が連帯して災害に立ち向かい、被害を最小限に食い止めていたことも確認されています。例えば、30年前の公害反対運動に始まり、近年では福祉のまちづくりにも取り組み始めていた、阪神・淡路大震災の被災地・真野地区では、住民と地元企業とが連携した初期消火で成功を収め、その後の避難生活でも弱者に配慮した支援活動を展開し、注目を集めてきました。

災害弱者対策は、弱者へのサポート体制作りだけに止まりません。その対策を考えていくことは、地域が受ける災害の被害をより深く理解していくことにもつながってきます。地域で、日常的に行われている社会的に弱い立場の人達に対するさまざまな支援活動も、こうした視点を持ちながら取り組んでいくことが重要になってくるのです。

5. 図上演習 その方法と効用

(1) 図上演習とは

多くの人は、災害対策の重要性を認識しているでしょうが、常日ごろから、非常時のためだけに時間とコストを割ける人は少ないでしょう。そこで、上記のような地域把握や弱者把握、「防災マップ」づくりの取り組みを生かしながら、かつ、教育・福祉・環境といった日常的な活動の一環としても行えるような、一つの防災訓練プログラム「図上演習」を紹介したいと思います。

「図上演習」は、机上に地図を広げて行うシミュレーション訓練です。この「図上演習」は、ちょうど劇やドラマを製作するような流れで進められます。まず、自分や地域の被災可能性をシミュレーションし、「シナリオ」を書き、役者を決めます。そして、「地図」という劇場の上に「大道・小道具」をセットして「上演」します。また上演に至るまでのこうした一連の準備プロセスの中が、地域防災力の向上につながるという特徴ももっています。その手順や効用について、少し詳しくみていきましょう。

(2) 図上演習の方法

演題の設定

まず、家庭・近隣・小学校区など、どのような「単位」を想定して演習を行うのかを決め、その単位で行うべき「テーマ」を選びます。家庭の場合は、発災直後の対応～初動措置（身の安全確保・火の始末）、小学校区という範囲を対象とする場合は、児童の安全確保～避難所の開設、福祉活動をしているボランティアグループの場合は、事務所への参集とメンバーの安否確認、などが設定されるテーマの具体的な例として挙げられます。

「シナリオ」の作成

続いて、選んだテーマに従って、事態や対応がどのように展開していくのか、「シナリオ」風の台本を作っていきます。その際、実際の被害想定に基づいて、事態や対応をできるだけ客観的・具体的に書いていくことがポイントになります。例えば、自分の町内の被害想定数値を出す際には、行政の報告書に区市町村単位で記されている数値を、自分の町の面積や人口規模に合わせて縮小させたり、あるいは過去の災害における被害数値（例えば、阪神・淡路大震災の被災地の中から自分の町と人口規模や街区構成などが似ているA地区の被害数値）を参考にします。

役者とスタッフ

次に、被災者、支援者、行政の担当者、専門家など、「シナリオ」に登場するキャスト＝役者とスタッフを決めていきます。特に「被災者」はなるべく客観的・具体的に選び、上述のシナリオと併せて、被災状況とその対応がリアリティーを持って検討できるように心がけます。

舞台、大道具・小道具の準備

図上演習は、地図という舞台の上で上演される災害ドラマです。そこで上演するテーマにあった大きさの地図を用意します。「家庭内の被災～初動措置」であれば家の間取り図が、「小学校区内の住民を想定した避難所の開設」であれば住宅地図等が「舞台」となるでしょう。既に「防災マップ」を作成していれば、ここで大いに活用できます。また上演の際は、数人がこの地図をのぞき込み、書き込みをしていくので、拡大コピー版を作っておくことも必要でしょう。

次に「大道具・小道具」ですが、時間的な経過に伴う被災状況の変化を、地図の上で要領良く表現するために、ペンで色付けしたビニールクロスを数枚用意し、地図の上に次々に重ねて拡大する火災の延焼範囲を表現していくように使います。変化がよく分かる上、直接書き込む時間も省けます。また、地図上で動く役者を表現するための「駒」となる小物（消しゴムなど手近な物で良い）や、状況を書き込んでいく数色の色ペン、書いたメモを張ったりはがしたりできる付せんなども用意しておきたい「小道具」です。

シナリオに沿った上演

準備が整ったら「シナリオ」に沿って上演してみます。シナリオは事細かに設定せず、役者が大幅にアドリブを加えられるような自由なものがよいでしょう。役者がとった対応は、付せんなどに記録し、地図上の「駒」の横に張り付けていきます。その対応を賞賛したり批判したりする多くの意見も参加者が自由に書き込み、張り付けていきましょう。

(3) 図上演習から見えてくること

ひと通り上演してみると、さまざまな反省点が出てきます。状況を特定するための知識が不足していた、時間切れになってしまった、など。このような反省点を盛り込んで、もう一度同じ想定で上演してみます。

さて、出てきた反省点のうち、自分たちの対応の限界を超えているような問題点が抽出されてきたら 例えば、指定された避難所が遠すぎて、そこまでたどり着けないなど それを克服するため、しかるべき部署に働きかけていく、という行動に移っていきます。そしてそれが実現されたら、その改善状況を加え、再びシナリオを書いて上演してみます。状況が改善されているため、アドリブにも苦し紛れという箇所が減ってくることでしょう。

図上演習を経験したシナリオはどんどん成長していきます。そこには私的・公的な改善策が次から次へと盛り込まれ、より現実在即した防災体制が生活者のレベルで整備されていくことになるからです。「防災まちづくり」や「防災生活圏構想」などの行政施策やスローガンを、自分たちの生活に実効性のあるものとして取り込む一つの有力な手段、それが「シナリオ作成」＋「図上演習」なのです。

6. 総合演習・突発型訓練

(1) 予測しえない事態を訓練する

以上のような訓練を通して、それぞれが災害への対応力を身につけておくことが、地域防災の基本ですが、実際の災害時は、こうした従来型の訓練で想定されているような事態が進行していくとは限りません。例えば自宅で被災した場合、自分の身の安全が確保できても、避難場所まで避難する間に、火災に遭遇して、消火活動が求められるかもしれません。道路がふさがれ先に進めなくなったり、近くで助けを求める人の声が聞えてくるかもしれません。予測しない事態が次々と起こってくるのが「災害」なのです。そうした意味でも、発災時の実態に即した訓練が必要になります。そして実際に、災害発生時に限りなく近い状況を設定して防災訓練を行っている地区もあります。

例えば、東京都墨田区の向島地区や京都府の八幡地区などでは、行政の防災担当課や地域の消防署とも連携しながら、地区全体を訓練会場として、多くの住民を巻き込んだ「発災対応型訓練」を行っています。まず、それぞれが自宅に待機している時に「災害」を発生させます。参加者は、

身の安全を確保した上で、家を出て、一時避難場所に向かうのですが、その間、倒壊家屋の下敷きになっている人を救出し、ケガ人を担架で運び、煙を噴いている発煙筒があれば消火器を探して吹き付けていきます。

傍観者的な参加になりやすい従来型の防災訓練に比べ、この訓練では、地域内で同時多発的に発生しているさまざまな状況に対して筋骨きの無い対応が求められます。しかも、地区全体が舞台となるので、普段の訓練には参加しない人達も音を聞きつけて顔を出し、結果、多くの住民が参加しました。この訓練を経験した八幡地区では、防災訓練に対するイメージが変わり、防災関係機関との連携を通じて一歩進んだ防災組織づくりの展望が開けたこと、住民の主体的な参加を通じてコミュニティづくりにも貢献できたことなど、大きな成果が得られたことを報告しています。

【引用・参考文献】

- ・ 秋元律郎 編集解説『現代のエスプリ no.181 特集：都市と防災』至文堂,1982年8月
- ・ 1・17 神戸の教訓を伝える会『阪神・淡路大震災 被災地"神戸"の記録』ぎょうせい,1996年5月
- ・ 岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・似田貝香門・野田隆・山本剛郎編著『阪神・淡路大震災の社会学』（第1～3巻）昭和堂,1999年2月
- ・ 浦野正樹・伊藤清隆・横田尚俊『都市における地域防災活動』早稲田大学文学部社会研究室,1990年8月
- ・ 浦野正樹・大矢根淳・土屋淳二編『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（研究シリーズ36号）,1996年9月
- ・ 浦野正樹『自主防災リーダー・マニュアル』東京法規出版,1997年3月
- ・ 大矢根淳「コミュニティ防災の新たな展開に関する一考察」江戸川大学『情報と社会』No.9,1999年
- ・ (財)消防科学総合センター『地域防災データ総覧 自主防災活動編』(財)消防科学総合センター,1991年3月
- ・ 高澤武司・加藤彰彦 編『福祉における危機管理 阪神・淡路大震災に学ぶ』有斐閣,1998年2月
- ・ 田中直人『福祉のまちづくりデザイン』学芸出版社,1996年8月
- ・ 東京ボランティア・市民活動センター『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年1月
- ・ 西須磨まちづくり懇談会『住民主体への挑戦 被災地須磨のまちづくり』エピック,1997年4月
- ・ 野田北部まちづくり協議会記念誌出版委員会『野田北部の記録（震災後3年のあゆみ）』野田北部まちづくり協議会,1999年3月
- ・ 阪神・淡路大震災復興支援 NPO 編 1995『真野まちづくりと震災からの復興』自治体研究社。
- ・ ピースポート『生活情報からわ版 デイリーニーズ』（縮刷版）あらばき協働印刷所,1995年3月
- ・ 三船康道『防災と市民ネットワーク 安全なまちへのソフトウェア - 』学芸出版社,1998年12月
- ・ 山下祐介・菅磨志保『震災ボランティアの社会学』ミネルヴァ書房,2002年11月