

「兵庫まちづくりプラットフォーム」

NPO 連携まちづくりシンポジウム in 姫路 記録

「災害にどう備えるか」

主催：NPO 法人ひょうごまちづくりフォーラム、NPO 法人神戸まちづくり研究所

日時：2005 年 3 月 19 日（日）13:31～16:43

会場：姫路商工会議所 605 号室

参加者数：43 名

1. 趣旨説明（福島徹：NPO 法人ひょうごまちづくりフォーラム理事長）

皆さん、こんにちは。私どものシンポジウムにご参加いただきましてありがとうございます。今日は、「災害にどう備えるか」というテーマで、NPO の連携という形で企画しました。昨年は兵庫県でも台風 23 号の大きな被害がありました。中越では地震災害もあり、災害が非常に身近に感じられる年だったと思います。一方で今年の 1 月 17 日には阪神大震災 10 周年を迎え、今一度災害に対して自分たちがどう備えていく必要があるのかについて、皆さんと一緒に考えられる機会になればということで企画いたしました。



この NPO 連携まちづくりシンポジウムは、私どもと協働して主催している NPO 法人神戸まちづくり研究所が、ひょうごボランティアプラザの行政・NPO 協働事業助成を受けて実施している「兵庫まちづくりプラットフォーム事業」の一環として開催しています。今年の 1 月で兵庫県下の NPO 法人は 680 ぐらいでしたので、今は 700 を超えていると思います。その中で一番多いのが、福祉や医療、健康などを活動分野としている NPO で 6 割近くあります。まちづくりを活動分野としている NPO は 3 割目ぐらいで、1 月の数字では 43.2%あり、かなりの数になります。私どものひょうごまちづくりフォーラムもそのような目的で活動していますが、それぞれのまちづくり NPO の横の連携はうまくいっていると言えない状況があります。そういうネットワークを、中間支援組織的に NPO そのものをサポートしていく活動も非常に大切です。今回のように、同じ目的で活動している NPO 同士が連携して横のつながりをもっていくことも非常に大切です。今日のパネルディスカッションのコメントーターの小森先生と一緒にやらないかと持ちかけていただき、非常に結構なことだと受けさせていただきました。そういう事業の一環として開催しているということをお知らせしておきます。

シンポジウムのテーマについて、私自身が感じていることをお話します。昨年の台風 23 号による豊岡を中心とした災害の状況や中越の地震の状況を見ても、阪神大震災の被害を受けられた方々、あるいは支援に回られた方々が痛切に感じられて心に誓ったことや対応しようとしたことが、必ずしも十分活かされてこなかった部分があります。もちろん今回の地震災害や洪水災害の中で、多様に活きた部分が無いわけではありませんが、必ずしもうまくいったとは言えませんでした。今改めてそういうことについて考え、見直してみる必要があるのではないかと、日頃から私自身が思っていることのひとつです。コーディネーターの大西先生は「防災文化」という言葉を使われていますし、パネラーの青田さんには「災害予防文化」ということでお話していただくことになっています。我々が災害を非日常として自分たちの生活から切り離してしまっている、あるいは忘れてしまっていることを、もう少し日常の中へ取り戻していかないといけないのではないかと。日々付き合っている自然とい

うものが、突然に猛威を振るうことがあることを、日常の中で正面から受け止めることがどうしても必要ではないか。今日は、そのあたりの話をいろいろ聞かせていただけることを楽しみにしています。

大学で私が持っている都市防災論という講義の中で、災害に対しての備えについて学生によく聞きます。あるいは舞子高校にも年に1~2回教えに行っていますが、日常の中の備えを聞くと、阪神大震災をいろいろなことで経験する機会が多い生徒たちが、簡単な書棚や家具類を留めておくことすら十分できていない状況があります。災害に対して非常に楽観的に考えすぎているというところがあり、そのあたりをもう少しきっちりと考えていかなければいけない。災害を予防するための、たとえば豊岡の洪水災害で言えば、堤防補強などの非常に予算がかかるようなことが一朝一夕にできるわけではありませんが、日頃の努力としてできることもあります。災害が発生した時に、現状ではどうにもならないことを含めて、正しい災害に対するリスクを認識しておく必要があります。一方で、できることはきっちりやることが必要で、それを特殊なこととせず日常の生活の中に取り込んでおかないと、発生した災害に対応できないのではないかという気がします。私が授業で時々話しているのは、災害文化や予防文化とも関わるものの一つですが、リスクコミュニケーション、つまりリスクをどう正しく認識するのかということです。最近ではハザードマップづくりや危険度判定などでリスクをしっかりと捉える、あるいは住民に対してここはこれだけの危険があるということを、行政は一步踏み込んで言うようになってきていますが、そういうものをきっちり受け止めて対応していく。あるいはそういうリスクをきっちり伝えていく行政側の努力も要るのではないのでしょうか。

この後、パネラーの方々より話題提供をしていただき、それを受けて今日ご参加の皆さんと実りあるディスカッションができれば、シンポジウムを企画したものとして非常に幸いです。

2. パネルディスカッション「今、行政・市民は災害にどう備えたらよいか」

コーディネーター：大西一嘉（神戸大学工学部建設学科）

パネラー：岡田 勇（神戸市危機管理室）

青田良介（NPO 法人ひょうご・まち・くらし研究所、前アジア防災センター）

野崎隆一（NPO 法人神戸まちづくり研究所事務局長）

コメンテーター：小森星児（ひょうごボランティアプラザ所長、神戸山手大学）

（1）パネラー紹介（大西一嘉）



皆さん、こんにちは。コーディネーター役の神戸大学工学部の大西です。専門は都市防災や建築の防災という分野で、人間の暮らしに関わる安全や安心をテーマに研究しています。神戸の震災では被災地の真ん中の大学にいたこともあり、地震防災がこの10年の私の研究所の非常に大きな関心事であったということで、今日ここにお招きいただいたのだと思っています。

最初に今日のメンバーを紹介します。パネラーの3人ですが、1人目が神戸市の危機管理室の岡田勇さんです。2人目がNPO 法人ひょうご・まち・くらし研究所としてですが、少し前までは神戸市中央区のHAT神戸にあるアジア防災センターで防災の研究員をされていた青田良介さんです。最後が、今日の主催団体の一つでもあるNPO 法人神戸まちづくり研究所事務局長の野崎隆一さんです。コメンテーターは、ひょうごボランティアプラザ所長で神戸山手大学におられます小森星児先生にお願いしています。実は神戸の一つの特徴として、同じ人がいくつも

の肩書きを持たれています。それだけ震災の後の活動が非常に多面的であったことの証拠なのですが、とりあえずこういう肩書きで紹介しています。実はそれ以外にもいろいろなフィールドで活躍のばかりですので、非常に充実したパネルディスカッションになるのではないかと期待しています。

まずは、先ほど紹介しました順で、パネラーからの報告をいただき、それをお聞きいただいた上で、会場からの質疑も交えてディスカッションに入らせていただきます。

(2) 「人と人とのつながりの大切さ」(岡田勇)

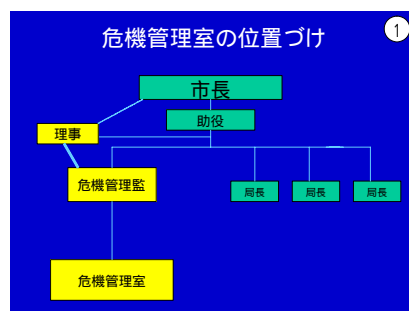


皆さん、こんにちは。神戸市の危機管理室の岡田です。私は元々消防職員で、現在は神戸市の危機管理室にいます。最近いろいろなところで危機管理と言われていますが、危機管理室は一体何をするとところかということからお話します。

神戸市の危機管理体制

危機管理室は、平成 14 年 4 月にできました。その前年の 9 月 11 日にアメリカの同時多発テロがあり、そういったテロ等々に備えるために危機管理官というポジションを

つくり、従来の台風や地震だけではなく、諸々の危機管理に対応していくためにできたセクションです。1 理事というポジションを新たに設け、この理事が危機管理監や危機管理室を束ねるという形になっており、全庁的に調整ができるようになっていきます。2 ここ 2 年ほどの主な危機事象を挙げてみました。たとえば SARS や鳥インフルエンザなど、従来の防災の概念から外れるような事象も取り扱っています。もちろん防災ということで台風の対応、それから昨年の福井や豊岡の水害とか、新潟の地震とか、被災した神戸ということで積極的に応援させていただきました。変わったところでは、関東ではそんなことは無いと思いますが、関西の野球チームは 20 年に 1 回しか優勝しませんので、関西では危機になる可能性があるということで対応しました。



神戸市での主な危機事象 (15年度～)

- 15年度
 - 4月 - SARS
 - 6月2日 - 火災での消防職員殉職
 - 11月3日 - 阪神タイガース優勝パレード
- 14年度
 - 1月21日 - 低温注意報発令
 - 2月 - 大阪湾重油流出事故
 - 2月27日 - 鳥インフルエンザ
- 13年度
 - 4月 - 回転扇での事故、回転遊具での事故
 - 4月 - 地下鉄等爆破予告
 - 6月 - 三菱リコール車の対応
 - 8月30日 - 台風16号、18号、21号、23号
 - 10月 - 水害応援、地震応援

阪神・淡路大震災

阪神淡路大震災を簡単に振り返らせていただきます。3 平成 7 年 1 月 17 日 5 時 46 分に起こり、神戸の市街地で震度 7 が記録されています。神戸市だけで死者が 4,571 人、全体で 6,433 人、全壊が 6 万 7 千棟という被害がありました。4 市役所も 6 階の水道局の部分が一フロア倒壊をしました。5 新開地の銀行ビルです。6 木造家屋についても 1 階部分が倒壊し、圧死された方がたくさんおられました。それまで消防では、高



年齢の方は1階に寝てくださいと言っていました、これを考えるとそうは言えない状況になっています。7 阪神高速道路の倒壊現場です。8 メリケンパークの岸壁を保存しているメモリアルパークです。



長田区での震災

私が住んでいた長田区での体験を少しだけお話しします。ご存知のように長田区は火災が発生して翌日まで燃えた地域です。私のマンションは長田区でも少し北の方にあり、それほど大きな被害はありませんでしたが、震度6強の地域で家の中はグチャグチャになりました。家族の無事を確認して、家の中が大変でどうしようかと思っていた時に、長田消防署の消防車の出動のサイレンが聞こえました。自分は消防職員だと認識してベランダから外を見ると、真っ黒な煙が2本上がっていました。5時46分の地震で5時52分ぐらいの出動です。普通の火災では5分で黒煙が上がることはまずありません。すぐに家を出て、まずは一番近い長田消防署へ6時ぐらいに行きました。署長から「いいところへ来た、後は任した」と言われ、もちろん部隊は全員出動していますから、そこで一人で情報管理をしました。いろいろな電話がかかってきます。あるいは、救助してほしいとか、火災を何とかしてほしいと駆け込まれてきます。しかし、手持ちの部隊がありませんので、出動できませんと断っていました。本部とも連絡を取りましたが、全市がこういう状況だから長田区は長田消防署で対応してほしいと言われ、呆然とした状況に追い込まれました。しばらくして、その時の指揮者が、水が出ないのだと頭をかきむしりながら戻ってきたのを覚えています。消火栓がダウンしているということも認識しました。9 ちょっと分かりにくいですが、当時消防署で使っていた図面です。これだけの地域で火災が発生し延焼しました。10 水が出なくて、川の水で消火を試みています。しかし、神戸の川は急で水かさあまり無いので、あまりうまく吸えなくてまともに水は出ていません。



11 長田消防署の周辺です。これは昼過ぎぐらいの写真だと思いますが、消防署の裏の御蔵・菅原地区も、出張所がある新長田の方も燃えています。西の方にも東の方にも煙が見えます。当時、出張所を含めて23人ぐらいの当直がいましたが、これだけの火事を消すのは無理でした。12 長田区南部の大橋・大正筋の周辺です。13 西代の周辺です。14 鷹取の周辺もなかなか消防車が入らなかった一画で、国道とJRと南北の広い道に囲まれた一画が燃えています。こ

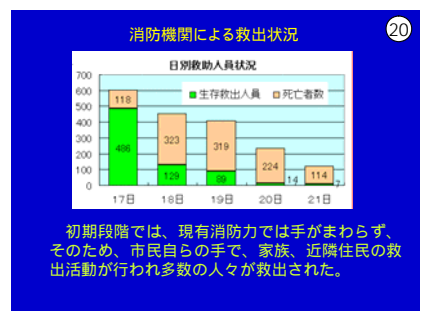
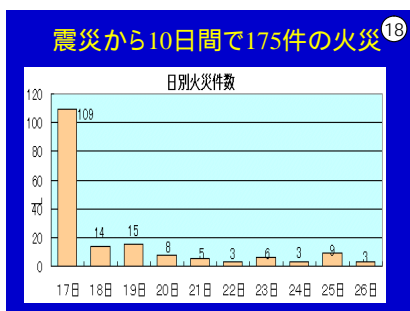


これは大黒公園などがあったために延焼しなかったのだと言われています。15 神戸市消防だけでは対応できませんので、最終的には全国の500ほどの消防本部から応援をいただいて消火活動にあたりました。16 消火栓がダウンして、長田港の水を消防艇で吸い上げて消火しています。17 これは細かくて見にくいのですが、長田港に消防艇を着けて、応援に来ていただいたいろいろな都市のポンプ車をつなげて消火した時の状況です。



消防活動は...

18 10 日間で 175 件の火災が発生しています。19 救助作業の様子です。20 消防職員が助けた状況のグラフです。最初は生存者が多かったのですが、段々と減っています。実際のところは、市民自らの手で助けた数の方が、これの数倍あったと思います。要は消防の限界で、それぞれ市民の方々の対応が中心になっていたということです。



コミュニティでの助け合い

この震災を通じて、我々はいろいろなことを学びました。1 番目は、体制の強化が必要だということで、危機管理室という組織をつくりました。2 番目は、まちそのものを強くする必要があるということです。たとえば水が出なかったので消火栓や配管の耐震化をしたり、防火水槽を 200 以上つくったり、あるいは区画整理等々でまちそのものを強くしました。3 番目は、これが一番大切だと思いますが、人と人とのつながりが大切だということです。要はコミュニティでの助け合いが重要なのだということをおぼろげに学びました。

神戸市が今やっている事業の中から、今日は防災福祉コミュニティと市民救命士の養成の 2 つだけに絞って説明します。防災福祉コミュニティは、震災の教訓を経て平成 7 年度からスタートしました。小学校単位で進めており、現在で 183、明日で 2 つできますので 185 になります。21 これは、防災活動と福祉活動を融合させていこうという概念で進めています。防災活動は防災訓練等々、福祉活動はお年寄りの方への訪問やふれあい給食等々、そういう活動の融合です。



要は非日常のものと日常のものとをドッキングさせて、いざという時に対応できる組織をつくっていかうということです。**22 23** 訓練の写真です。**24** コミュニティの安全ガイドの地図をつくっています。地元の皆さんでまちの危険を見て、それを地図に落としていくという作業です。**25** こうべまちづくり学校ということで、いろいろな先生方の講習をやっていきます。

特徴的な活動をいくつか紹介させていただきます。**26 27** まずは防災ジュニアチームです。中学生のメンバーが防災訓練を、月1回程度集まってやっています。もちろん地元の方が中心となって、それに消防署や消防団の職員が加わって指導しての活動です。次は事業所の参画ですが、特徴的なところを一つ紹介します。長田区の真野地域で、三ツ星ベルトという企業が地元と一体化して、防災に取り組んでいます。**28** 三ツ星ベルトの自衛消防隊と公設の消防隊との連携の訓練の様子です。**29** 次の写真は分かりにくいのですが、

三ツ星ベルトが事業所の敷地を開放して、ステージでは歌などの出し物があり、屋台もあって、地元の方々と一緒に七夕まつりをしています。これ以外にクリスマス会など、いろいろな活動をしています。こうした活動を通じて、地元との連携をとり防災活動をやっています。震災の時に真野地区南東部で火災が発生した時に、三ツ星ベルトの自衛消防隊と地元の方々が一緒になって延焼を食い止め、まち全体が燃えるようなことはありませんでした。体育館を避難所として開放し、その後も住民の方々のフォローを随分されたと聞いています。**30** ここは元々社員食堂でしたが、地元の方に解放して、地元の方も自由に食べられる地域の食堂として運営されています。**31 32** 次は女性が中心になった活動です。ポンプの訓練をやって





いるところ。33 福祉施設との連携で、防災福祉コミュニティのメンバーが、福祉施設の皆さんの避難誘導にあっている夜間訓練の様子です。34 特徴的な活動の最後ですが、最近よく 10 年前を思い出そうと、学校の体育館等に集まって一晩こういう避難所体験をしようということがあり、いくつかの学校でやられています。

救急業務の高度化と AED

最後に救急の関係を簡単にお話します。35 震災以降、救急救命士として、救急隊員の中で国家資格を持ったレベルの高い救急隊員がどんどん増えて全国的に上昇しています。36 救急車の中でも、医療行為の一部として、点滴や心臓が震えている状態を元に戻す除細動器も使えるようになって

救急救命士になるには

- 救急業務に従事し、5年又は2000時間の実務経験
(救急隊員 救急標準課程修了(250h))
- 救急救命士養成研修修了(6ヶ月間)
- 国家試験に合格
- 病院実習(160h)



います。37「救命の連鎖」ですが、病院や救急隊へつなぐまでに、市民の早い通報と適切な応急処置が非常に大切で、これが抜けると救命にはつながりません。38 神戸



市では市民救命士の養成をしており、現在までに約 23 万人を養成して認定証を発行しています。39 中学校で市民救命士の講習をやっています。神戸市には中学校が 80 数校あり、1 学年に約 1 万 2~3 千人の生徒がいます。神戸市の中学校を卒業した生徒は市民救命士の資格を持てるようにと、現在毎年 50 数校 7 千人ぐらいの講習をしています。中央の男性は消防職員でも学校の先生でもなくボランティアの方で、そういう方の協力があってそこまでできるようになりました。たとえば一つの学校で 100 人を養成しようとするので、10 人ぐらいの講師が必要で、とても消防職員だけではそれだけの講師を出せません。ボランティアの方が手伝ってくださることで、中学校での講習が進んでいます。中学生に命の大切さを教えるのはもちろん、心肺蘇生法等の技術の習得と併せてボランティアの大切さを伝えていきます。40 まちかど救急ステーションは、まだあまり進んでいませんが、元町商店街の 3 つの店舗に協力していただき、こういうステ



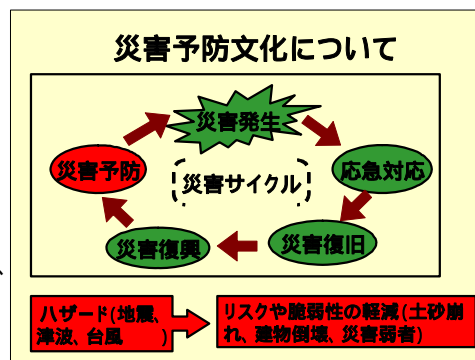
(3) 「災害予防文化の醸成について」(青田良介)

ひょうご・まち・くらし研究所の青田です。「災害予防文化の醸成」ということでお話しますが、今言われている防災文化や災害予防文化を普及するのはなかなか難しい状況があります。その要因はどういうことにあるのだろうか。その必要性はどういう状況にあるのだろうか。そしてそういった予防文化を実際に広めるためにどのような試みがあるのかということ、簡単にかいつまんで説明させていただきます。



災害予防文化について

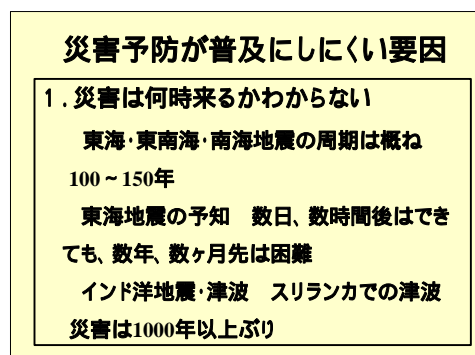
ご存知の方もおられると思いますが、よく言われている災害サイクルです。最初に災害が発生すると、その後数日間、場合によっては1週間の応急対応が行われます。避難所での生活や食料・水・衣服の確保、もちろんその前に救助・救出から始まります。しばらく経つと災害復旧で、電気・電話・ガスなどを元に戻していきます。阪神大震災のような大きな災害の場合は、鉄道・道路などを元に戻していくのにもう少し時間がかかります。次に、復興していくということがあります。阪神大震災の



後の被災地は、まだ復興が十分終わったとは言えませんが、今このような状況にあるのではないかと思います。次にあるのが、将来の災害に備えてまちを強くする災害予防です。たとえば、震度5ではなくて震度7に耐えるような建物をつくる。あるいはそういうハード面だけではなく、これが今回のテーマだと思いますが、ソフト面で市民それぞれが将来の災害について予防していく。そしてまた次の災害が発生するというサイクルになっていきます。自然現象が一番の例ですが、地震・津波・台風、それから日本ではあまりありませんが干ばつ・雪害・火山というような現象そのものは防ぎようがありません。しかし、そのリスクや脆弱性を減少させることはできます。たとえば、強い建物をつくるとか、土砂崩れを防ぐための土木工事を行うとか、あるいは阪神大震災の後も高齢者や障害者、外国人などの問題がありましたが、災害弱者に対して特別な支援や、災害に強いように普段から一緒に備えていくということがあるわけです。そうすることで、自然現象そのものは避けられませんが、脆弱性やリスクを下げることで災害の規模を小さくする。いわゆる減災という考え方ができます。これが今の災害予防として大事ではないかと思います。

災害予防が普及しにくい要因

現実にごこうした予防は、頭では分かっているけれども実践が難しいものです。その理由をいくつか拾い出してみました。一つ目に、「災害は何時来るかわからない」という問題があります。東海・東南海・南海地震の周期は概ね100年から150年です。南海地震の記録は、歴史上では800年ぐらいから始まっています。その記録を見ると、それぐらいの周期になっています。しかし、阪神淡路大震災のような震災は、一般的にはいつ起こるかほとんど分からないのが現実です。東海・東南海・南海地震



のような、海底でトラフとトラフがぶつかって起こる海溝型地震でも、100年から150年に1回程度起きているということだけで、それが何年何月何日にどこで起こるかということは残念ながら分かっていません。唯一まだ予知ができるのではないかとされているのが東海地震です。東海地震の危険

性は昔から言われていますので、いろいろなところに地震計を置いて、国の気象庁が24時間体制で監視しています。その東海地震ですら、今から何時間後、何日後に来るかもしれないということは予測できそうだとし、何年何月何日に来るといふところまでは分かりません。前兆があっても、それが東海地震につながるのかも分かりにくいという問題もあります。一番近い例では、この間のインド洋地震でスリランカまでジェット機のようなスピードで津波が行きましたが、スリランカで前回このような大きな津波のあったのは、歴史上の記録では1800年位前であったということ、スリランカ政府の災害対策の人から聞きました。とにかく次の災害と言ってもいつ来るか分かりません。自分が生きている内なのか、次の代なのかも分かりません。このことが、予防がなかなか普及しにくい理由の一つではないかと思ひます。

二つ目に投資効果が分かりにくいということがあります。簡単に言えば、お金をかける割には効果があるのかどうかよく分からないという問題です。今、住宅の耐震化が全国の自治体で、助成金を出すことで広まっています。住宅による死亡率が圧倒的に高いということがあり、横浜市では500万円近くも出しているという例があります。概ね自治体は数十万円程度を出していますが、それでもあまり進んでいません。ご承知の通り住宅は私有財産ですから、国による支援が基本的にありません。

そして住宅の耐震化費用が数百万円、あるいはもっとかかるケースもあります。その上、耐震をどこに頼めばいいのかが分からないということもあり、制度はできてきていますが進んでいないのが現状です。次に土地利用計画の未整備の問題があります。特に途上国の例などを見れば分かると思ひますが、崖っぷちにスラムができていたり、フィリピンなどではゴミの山の近くにスラムができていたりします。土地利用計画が未整備なので、非常に危ないところに住んでいます。特に所得が低い場合には、いつ来るか分からない上にお金のかかる災害に備えるよりも、明日明後日の生活に精一杯であるということが、なかなか進みにくい理由になっていると思ひます。

三つ目に危機管理意識が少ないことがあります。去年の9月の初めに紀伊半島で起きた地震の時に、避難勧告の対象地域が出ました。本来は、和歌山県・三重県を中心に42の市町村が避難勧告を出さなければいけなかったのですが、総務省の調べでは避難勧告を出したのは12の市町村しか無かったということでした。実は和歌山県・三重県は、南海地震が来ると言われています。前回の南海地震が約5~60年前ですから、当時のことを覚えている方もまだいらっしゃいます。そういう地域でもなかなか動きにくいのです。自治体が避難勧告を出さなくても、危険と感じれば小学校に自主的に避難できますが、42市町村の人口約14万人の内、避難所に行った方は約8600人だったという事実もあります。なかなか危機管理意識も届きにくいというのが現状です。

災害予防文化の必要性

今年の1月18日から22日まで、国連世界防災会議が開かれました。これは国連の正規の会議で、168カ国、78国際機関、161のNGOから4千人以上の方が集まりました。一般の方も参加できるパブリックフォーラムを合わせると、延べで4万5千人くらい来られました。10年前にも横浜でも開かれて、この10年間の世界の防災のあり方を横浜宣言として出しました。今回は2005年からの10年間のあり方としての兵庫宣言

災害予防が普及しにくい要因

2. 投資効果がわかりにくい

進まない住宅耐震化

横浜市(200~540万円)、静岡県(30万円+市町村による上乗せ)

土地利用計画の未整備、治水・治山の遅れ
発展途上国ほど災害による死者が多い

3. 危機管理意識が少ない

警報を出しても、自治体の対応が鈍い、住民も避難しない

2004.9.5の紀伊半島南東沖地震

災害予防文化の必要性

1. 国連世界防災会議(2005.1.18~22)

168カ国、78国際機関、161NGO(計4,000人以上)

兵庫宣言

・災害予防文化の強化、将来のリスクと脆弱性の軽減

兵庫行動枠組み:災害に強い国・コミュニティの構築

「全てのレベルにおいて安全で災害に強い文化を構築するために、知識、技術革新、教育を利用する」

2. インド洋津波・災害(2004.12.26)

津波の早期警戒、津波に関する防災教育

と、その宣言を実施するための兵庫行動枠組みが出されています。新聞では国際防災復興協力センターがクローズアップされましたが、実は一番大きなテーマは、災害予防を強化すべきであるということで、将来のリスクと脆弱性を軽減しようということが話し合われました。そのための行動枠組みとして、災害に強い国やコミュニティをつくっていくことが言われています。日本でもこれだけ防災対策が大事になってきたのは、やはり阪神淡路大震災以降ではないかと思えます。災害をまだ経験していない国、あるいは経験してからかなり経ったところでは、残念ながら防災対策は必ずしもそれぞれの国の優先課題になっていないのが現状です。行動枠組みは、そうした国での防災の位置づけを高める、あるいは市民レベルでも防災教育を高めていくということを中心にできています。

この国連世界防災会議で、特に非常に大きな焦点となったのは、その直前にあったインド洋の津波災害です。残念ながら津波災害を経験したところがほとんど無く、津波という現象すら知らなかったという厳然たる事実があります。予防に対して全く分からず、海面が引いてピチピチ跳ねる魚が物珍しいので海に入って行ってしまったという事実もあります。災害は経験してみないと分からないということ私たちも感じましたが、それ以上にもっと深刻な事例がここで出てきています。

阪神・淡路大震災で我々が感じた教訓は、地震は来ないという過信があったということです。阪神大震災の4年前に、総務省が自分の地域に地震が来ると思うかという調査をしました。さすがに東海地震の危険性ある静岡では40数%の人が将来来ると答えています。全国平均が約22%で、近畿地方は8%ぐらいでした。やはり地震は来ないという油断があったということです。兵庫県庁の例ですが、兵庫県では災害対策要員が不足していました。現在は囑託も含めて常備4名が24時間体制で県庁に張り付いています。当時はそうした24時間体制というのありませんでした。地震の3時間ぐらい後に、県の幹部が集まって災害対策本部を開きましたが、わずかしかなかったという反省があります。ですから兵庫県では、県庁から徒歩、あるいは自転車で30分以内に来ることができる災害待機宿舎に76世帯の人に住んでもらう制度をつくりました。救出については、消防や警察、自衛隊との連携が十分でなかったという反省点があります。誰に助けられたのかと聞くと、約8割の人が隣近所の人に助けられたと言われることから、コミュニティの大切さも教訓で出てきています。災害に強いまちづくりということでは、当時は震度7の地震は誰も予想していませんでした。震度5ぐらいを想定したまちづくりがされており、それでは足りなかったという教訓があります。

災害予防文化の必要性

3. 阪神・淡路大震災(1995.1.17)

地震は来ないとする油断 備えの大切さ
 災害対策要員の不足 初動体制の大切さ
 不十分な連絡調整 関係機関相互の連携
 警察、消防、自衛隊等による救出の限界
 コミュニティ防災力の大切さ
 近代的な構造物、インフラの崩壊
 災害に強いまちづくりの大切さ

こうした教訓を踏まえて、東海・東南海・南海地震の可能性が今クローズアップされてきています。これらの地震の発生確率は、当然のことながら年数が経てば、100年、150年の周期に近づいてきますので高くなってきます。前回の東南海地震が1944年、南海地震が1946年でしたので、今後50年以内では100%に近くなるという結果が出ています。東海地震を挙げているのは、前回の地震から150年が経っており、いつ起きてもおかしくはないので特に確率は出ていません。ちょうど神奈川県あたりに静岡、愛知、三重、和歌山、高知と、この3つの地震が続くようになっているのですが、過去の歴史では、3つの地震が同時に起きたという例が1707年にあります。東海地震から32時間後に南海地震が起きたという例もあります。3地震がもし同時に発生すれば、2万人以上の犠牲者

災害予防文化の必要性

4. 東海・東南海・南海地震

東南海・南海地震の発生確率

	東南海地震	南海地震
今後10年以内	10%未満	10%未満
今後20年以内	30%程度	20%程度
今後30年以内	50%程度	40%程度
今後40年以内	70~80%程度	60%程度
今後50年以内	80~90%程度	80%程度

三地震同時発生の際の死者数は、2万人以上

が得るのではないかという予測が、中央防災会議で報告されています。

災害予防の実践例（国内）

実践はなかなか難しいのですが、いくつかの例を拾ってみました。一つ目は東京の例ですが、どちらかと言うと企業防衛的な、企業と企業が協力するまちづくり的な意味が入っています。東京丸の内・有楽町、いわゆる東京駅周辺でつくっているまちづくり協議会で防災対策のあり方を検討されています。阪神大震災は早朝に起こりましたが、地震は必ずしも明け方に起こるとは限りません。日中來ればどうなるのかという想定が当然あります。もし東京駅で夕方の通勤時に大きな地震が起こると、約30万人が帰宅困難になるだろうと言われています。その人たちを行政だけでは、言うまでもなく到底対処できません。この周辺にはオフィスがかなりあり、しかも半数ぐらいが診療所を持っているそうです。その診療所を開放する、あるいは無事だったオフィス空間に帰宅困難者を一時的に避難できるようにする。そこには食料も確保しておくのはどうだろうかというような、いわゆる企業間の防災協働体制の取り組みが、今東京で行われています。

二つ目の例は静岡のDIGの試みで、参加型の災害図上訓練です。防災訓練と言えば、行政が行うかなり規模が大きく準備も費用もかかるものを思い浮かべますが、これは三重県庁の人と富士常葉大学の人が考案されたものです。まず地図を用意して、その上に貼ったビニールシートの上に必要のことを書いていきます。たとえば、災害に危ない地域はどこだとか、避難できる場所は学校や役所があるとか、自治会などの一般の方が油性ペンで印をつけていきます。逃げ道はどこだとか、ここは危ないとかを書くことで、お互いの防災意識を高めていくわけです。静岡では20以上の市町村で1万人ぐらいの方が参加されており、今は学校でもやっていると聞いています。これはお金もかかりませんし、時間も2時間半程度です。今は静岡だけではなく全国に広まっていっています。

三つ目は名古屋のレスキューストックヤードというNPOの例です。NGO・NPOは震災以後、神戸でかなり数ができましたが、これは神戸だけではなく全国に広がっています。このレスキューストックヤードは、元々は阪神大震災の被災者を助けようと名古屋でできました。ここが非常に有名になったのは、2000年9月の東海豪雨の時に愛知県庁内にできた愛知県・名古屋市水害ボランティア本部を、役所ではなくてこのNPOが運営したからです。最近、水害や地震が起きるとボランティアグループが集まってつくりますが、役所にできたのはおそらくこれが初めての例ではないかと思えます。栃木の水害や新潟の地震、三宅の噴火などへも出て行って救援活動をやっていますが、それだけではなく、名古屋は東海地震と東南海地震とが重なっていますので、地震に備えて町内会や自治会を対象にした参加型ワークショップや、いざという時に必要なものをまとめたリュックサックの普及などを行っています。

4つ目の例は、「知恵のひろば」というメールのネットワークです。災害が起きると、直ちにボランティアグループが駆けつけて救援活動をやっていますが、最近ではそれぞれのグループが個別にやるというよりは、ネットワークを組んでやるという動きになってきています。阪神大震災から10年が経ち、いろいろなボランティアグループがネットワークを組む中で、それぞれの経験やノウハウが蓄積

災害予防の実践例(国内)

1. 東京「大手町・丸の内・有楽町地区防災まちづくり」
南関東大地震への備え
会員71社、オブザーバー12社、特別会員5社、計88社
防災隣組（企業間の防災協働体制）
東京駅周辺の帰宅困難者数推計：約30万人（夕方通勤時）
大震災時の千代田区の負傷者数：6,000～9,000人、約半数に診療所存在
2. 静岡「DIG: Disaster Imagination Game, 参加型災害図上訓練」
東海地震
地図に自宅、役場、消防署、病院、道路、川を書き込む
被害想定を付与し、参加者全員で防災対策を練る

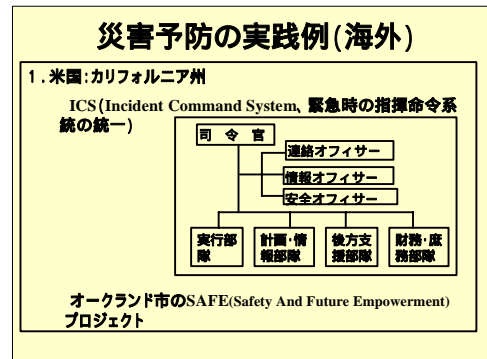
災害予防の実践例(国内)

3. 名古屋「レスキューストックヤード(NPO)」
東海・東南海地震
東海豪雨(2000.9.12)の際の公設民営型ボランティアセンター(愛知県・名古屋市水害ボランティア本部、愛知県庁内)
町内会、自治会を対象にした参加型ワークショップ
アルアルバックの普及(リュックサック、ウインドブレーカー、携帯ラジオ、懐中電灯、軍手、多機能ナイフ 計17点)
4. 全国「知恵のひろば」 将来の大災害
防災や被災地支援のアイデアを蓄積し発信
市民、ボランティア、NGO/NPO、学識経験者、行政関係者等によるEメール・ネットワーク

されてきています。お互いに最も手軽なメールでその蓄積や情報を交換するために、災害時には誰でも自由に発信できる「知恵のひろば」というメールによるネットワークづくりができています。

災害予防の実践例（海外）

次は海外の事例ですが、アメリカのカリフォルニア州も、阪神大震災の前のノースリッジ地震や、その前の 88 年のロム・プリエタ地震など、大きな地震が起きています。ICS（緊急時の指揮命令系統の統一）ということで、カリフォルニア州の中では全ての自治体、州・カウンティ・市、あるいはもっと下のレベルに至るまで、緊急時の指揮命令系統はこのような組織系統にすることに決まっています。オークランドでの火災時にうまく連携できなかったという反省からきていますが、最近では、災害に対応する NPO や NGO も、これと同じような指揮命令系統に合わせようという動きが出てきています。



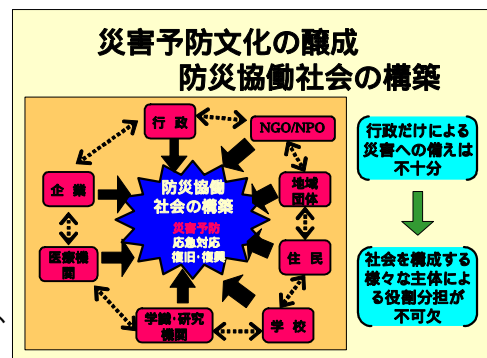
オークランド市の SAFE プロジェクトです。アメリカにはフィーマという災害対応の組織があり、ブッシュ政権になってやり方が少し変わりましたが、前のクリントン政権の時には災害予防のために百万ドルを出したそうです。オークランド市の場合、その百万ドルに対して企業や自治体や大学や NGO 等が 6 百万ドルを重ねて、災害に強いまちづくりの危機管理評価や防災教育をやっています。

次は、パプア・ニューギニアの津波の時の普及啓発パンフレットです。パプア・ニューギニアは元々津波の無いところなのですが、1998 年に津波災害があり 2 千人の方が亡くなっています。残念なことに津波というものを知らなかったそうです。その後、私が以前にアジア防災センターでつくった普及啓発のためのパンフレットで、地震が来たらすぐ逃げないさいということを図で示しています。パプア・ニューギニアは残念ながら全員が字を読める人というわけではありませんので、誰もが分かる、字が読めなくても分かるようにつくりました。これをつくったおかげかどうかは分かりませんが、その 2 年後に再び起こった津波災害では、幸いにも死者が出ることは無かったという効果も出ています。



災害予防文化の醸成 防災協働社会の構築

災害予防文化の醸成のためには、防災協働社会の構築が必要だということを最後にお話して終わりにします。これは、行政による災害の備えには限界があるということです。岡田主幹も言われていましたが、行政だけで災害に対応するのが無理であったように、備えも行政だけで全てできるかと言えば必ずしもそうではありません。やはり社会を構成する様々な人々が役割分担していくのが大事だと思います。今まで紹介した実践例も、行政ではない例を意識的に出しました。NGO や NPO もあれば、自治会といった団体もあります。もちろん住民、学校、研究機関、医療機関、企業など、この他にもいろいろあると思います。こうした様々なところが主体的に、阪神大震災以降、応急対応・復旧・復興をやってきましたが、予防についても同じように取り組んでいかないと、また同じ過ちを繰り返



すことになるのではないのでしょうか。

質疑応答

大西) パプア・ニューギニアのパンフレットは、印刷までして配ったのですか。

青田) 実際に印刷して向こうで配らせてもらいました。

大西) 絵で描いているのは、言葉の壁を越えられます。日本でも使えそうな教材でしょうか。

青田) そうですね。本当は、これをいろいろな国へ広めたかったし、広められなかったことで少し後悔しているところでもあります。こうした誰もが分かりやすく取っ付きにくいものではないということ、どんどん広めていく必要があるのではないかと思います。

大西) 日本独自の取り組みとして非常に有名なものに、「稲むらの火」があります。昔の教科書に載っていた話ですが、津波が来た時に、地震が起きると津波が来るということを知っていた庄屋さんが、刈り取ったばかりの稲に火をつけて知らせたという、実話に基づいてストーリー性のある話に仕立てて教育の一つのツールにしていました。ある時から教科書から消えてしまったのですが、今はまた戻っています。こうした取り組みは、これからもやっていかないといけないと思います。それから、日本発の津波防災文化を世界に伝えるためにも、言葉では伝えられませんから、この絵本のやり方はすごく意味のある取り組みだったと思います。フィーマの百万ドルの話は、以前日本で各自治体に配られた1億円が防災安全のために使われていたとしたら、もしかするといろいろな災害の様相が違っていたかもしれないと、お金の使い方はいろいろあるというふうに聞いていました。NPOの話もありましたので、続いて野崎さんから、そういう話をお聞きしたいと思います。

(4) 「コミュニティ特性と防災」(野崎隆一)

防災ということを考える時に、二つの大きな流れがあると思います。一つ目は耐震補強やインフラ整備などのハード面の課題があります。二つ目は各コミュニティの自主防災力です。事前の防災もそうですが、実際に災害が起こった後の対応についても自主的な対応ができる力をどれぐらいつけておくかということが大切です。自主防災ということを考える時に、コミュニティに何ができるのかということが課題になってくると思います。阪神淡路大震災の災害復興の事例の中から、いくつかコミュニティの課題についてと、復興の中での側面はそのまま防災の面からの課題にもなるという視点でお話します。



阪神・淡路大震災から

区画整理事業等の面的な復興事業がかかったエリアで、どういうことが起こったのかをお話します。長田区の御蔵地区や兵庫区の松本地区、灘区の琵琶町などでは、いずれも面的な事業がかかりました。復興のプロセスとして、神戸市は都市計画決定を住民に提案して、それを住民の方で検討して少し修正しても構わないという二段階方式を採用しました。住民側の復興事業に関して検討する受け皿として、各地にまちづくり協議会ができました。このまちづくり協議会をつくる時に、従来の自治会などの地縁系の組織をそのまま集めてつくったところもありますが、それまでの地縁を担っていた人たちが非常に高齢化していたことや、被害を受けて地区外に避難していたということもあり、体制がかなり変わった地域がたくさんあります。そういう意味で、御蔵地域や松本地区、琵琶町は、従来の地縁がそのまま復興のまちづくりの担い手にストレートにはならなかった地域です。ただ、それを担ってきたまちづくり協議会の人たちは事業の中で疲れ果てていますから、区画整理事業が終わって落ちて

いてきた段階で、地域への関わりを持たなくなった地域もあります。そうしたところは、新しい地縁が生まれたり、一旦は引いていた高齢の人たちがそろそろ我々の出番だと再度出てきたり、現在いろいろなことが起こっています。そういう復興という大きな課題をやる場合には、必ずしも従来の地縁がそのまま機能しなかったのだということをお話しておきます。

それから、区画整理事業のような面的な復興事業がかからなかった白地地域と言われる地域があります。私自身は主に東灘区の白地地域と関わってきましたので、自分の経験としてはこちらの方が強いのです。その一つに魚崎地区があります。ここは地縁組織の中の若手のグループ、若手と言っても40代50代ぐらいですが、そのグループが震災直後に外部の支援者と一緒に避難所の運営などを担いました。それまでのリーダー、いわゆる長老クラスは、自分の家が潰れたり、怪我をしていたり、震災のショックで体の具合を悪くしたりして、いずれも地域を離れてしまっていました。そういうこともあって若手のグループがリーダーシップをとってやったわけです。ところが白地地域の場合は、復興事業がかかっているわけではないので、半年とか10ヶ月ぐらい経つと、一旦避難していた長老クラスの人が戻り始めます。地域復興のためのシンポジウムをやったり、いろいろな復興の面的な事業を検討したりしてもいいのではないかという話があったのですが、変な言い方ですが、戻ってきた従来のリーダーが若手だけで勝手に何をやっていたのだという話になり、それまでの積み上げが全部潰れてしまったという経過があります。私自身も間に入って、戻ってきたリーダーの方と何度か話をしたのですが、従来の地縁のリーダーの考え方は、いくら震災復興と言っても、「私」の権利に関わることには従来の地縁は関わらないのだということです。要するに、個人の壊れた家を復興したり、道路が狭いから広げたりという話になると、個人の権利に関わることを地縁組織で検討しなければいけなくなるということです。そこの連合自治会としては、そういう「私」の権利には触れないということをはっきり言われて、まちづくりとかそういうことは我々の組織ではやらないということになってしまったのです。そこが、この地域でのコミュニティのあり方の大きな課題であったと思います。

中越地震から

地元の研究者や行政の方、いろいろなNPOの間で、中越地震の情報交換のためのメーリングリストがあります。そこへ今年の1月に出てきたメールに、一番震度の大きかった川口町の町長さんが町役場の新年の訓示の中で、ボランティアが地域を翻弄しているとか、よそ者の人間がたくさん入ってきて地域が大変だとか、非常に厳しいことを言われたということで、そういうよそ者に対する警戒心で、外部からの支援に対しての地域の受け入れ態勢が阻害されるのではないかという危惧が書かれていました。これは地元でも非常に大きな話題になり、いろいろな議論をよびました。神戸や姫路の場合は都市ですからかなり雰囲気は違うと思いますが、今回のように中山間地、郡部で災害が起こった場合には、コミュニティのあり方が都市部とは大分違うわけです。そういうところでは、当然こういう摩擦が発生してくる可能性があるという事例として紹介しておきたいと思います。

もう一方で、山古志村の集落移転の問題などの報道をテレビとかで見ていると、中山間部はコミュニティが非常にしっかりしていて、区長のリーダーシップがものすごく強く、地震発生直後は非常に整然と動いているというようなことが伝えられています。しかし中には、避難所に移るにしても、たとえば自分は子どものいる都会に行きたいと言っても、村で固まって行動しているのだから個人で勝手な行動はできないというような縛りや、ボランティアが温泉地へ連れて行くというような話の時も、村ぐるみ、あるいは集落ぐるみでないと受け入れられないということもあったようです。そういうコミュニティの規制が非常に強いために、支援に入った人たちと被災者との対話が難しいということも発生していると聞いています。これも一つの地域特性との関連であると思います。

トルコ・マルマラ地震から

トルコには、1999年の被災直後と、3年後の2002年に行きました。1999年は向こうの建築家協会からの招きで行ったので、実際のコミュニティの場にはそれほど行けませんでした。震災のあったマルマラという地域は、いろいろな地域から来た出稼ぎの人たちが急激に住みついた地域だと聞きました。そのために、地縁社会のようなものはあまりできていなく、むしろ親戚とかの血縁関係でのつながりが非常に強いと聞いています。それからイスラム社会ですから、モスクがある場所を中心とした宗教的コミュニティが強いという話を聞いていました。イスラムですから女性の権利が非常に制限されやすいと我々からは見えるのですが、発生直後に行った時にはそういうように感じられたことが、2002年に行った時には女性を中心としたコミュニティ活動が随分たくさん生まれていました。NPOやNGOの支援もありますが、各地域、特に仮設住宅のコミュニティの中心はほとんど女性のグループが担っていました。そういう意味では、震災によってコミュニティのあり方が非常に変わってきた事例だと言えます。

台湾集集地震から

台湾へは、1周年の2000年と、4周年の2003年に行っています。こちらはむしろ日本の中山間村のコミュニティと非常に近い形だったと思います。地縁のグループが中心になってやっているところが多くありました。特に4年後の段階で行った時に非常に強く感じたのは、台湾ではそうした中山間村で育った若者たちが近郊の大都市の大学へ行き、そのまま大都市で就職して戻らないという傾向が非常に強いのです。その学生の帰村運動のようなものが、数量的にはそんなにたくさんあったとは思えませんが、私が行ったところでは随分ありました。震災をきっかけに、学生たちが自分の生まれた村が大変だと皆在学中の形で戻ってきて、卒業してもそのまま居ついているいろいろな復興活動の中心になっていることが見られました。これも、新たなコミュニティの担い手が戻ってきて活動しているという事例だと思えます。

草地賢一さんの言葉

プロテスタントの牧師さんで草地賢一さんという方がおられました。震災後、NGOやNPOの連携組織を立ち上げられて活躍された方なのですが、海外の災害支援も中心になって随分やられた方です。この方の言葉で、私も震災後の早い時期に彼の講演の中で聞いたのですが、「あらゆる自然災害は、被災者に避けがたく民主化を迫る」というのがあります。民主化という言い方に少し抵抗がある方もいると思いますが、要はコミュニティ自体の再生を迫るという側面があるということです。これは、私自身も魚崎や住吉で、震災直後に従来からのコミュニティと付き合いしていく中で非常に感じていたことですが、被災後にはコミュニティ自体の再生がどうしても避けがたく自然発生的に起こってくるということを言われていました。

どういうことかと言いますと、地域のお世話を今までの地縁型の組織がする一方で、大半の人は企業で働くことが日本を支えているのだというような発想がありました。そういう中では、地域は単に寝に帰るところだけであって、そこで活動するということを考えていなかったわけです。地域の中の大半の人が地域にあまり関心を持たない中で、地元の商店主や地元で開業している事業者たちが中心になって地域を担ってきたと言えると思います。もちろん女性もその中で関わってやっています。そういうあり方の中では、地域のことを自分たちで決めるような仕組みが無いわけです。自治会でやっている主要な活動にしても、ゴミの収集や薬剤の散布であるとか、行政からの情報の回覧であるとか、そういうサービスのことをずっと担ってきています。防災とか復興ということになってくると、地域でどう取り組むのか、どういう基本的な考え方でやるのかについての合意形成、

意思決定をしなければいけなくなります。それが今までの地縁の組織でできるのかということです。地縁の方と話をしていると、いろいろな仕事がたくさんありすぎて、ニュースを出したり、皆からアンケートをとったりすることまでは、とても手が回らないということをよく言われています。そういう意味では、従来の地縁の形がそのままのコミュニティだという考え方ではなくて、やはり新しいコミュニティの形を求めていかなければいけないのではないかと考えています。

もう一つはどこの地域でもそうなのですが、従来の地縁の方は地域に対する愛着や思いが一番の支えになっています。そればかりになってしまうと、ある意味では隣の地域はどうでもいい、自分の地域だけ良ければいいのだということにつながりかねませんが、防災や復興の側面では隣接する地域との関わりが絶対必要になってきます。自分のところだけではできませんから、隣接する地域やもっと違う地域間での交流であるとか、そういう広がりを持っていかざるを得ないという側面があるのだと思うています。そういう意味では、それぞれの地域のコミュニティのあり方や特性を見ながら、防災や復興、特に災害への備えを考える上で、コミュニティがどのように新たな要素を付け加えていけばいいのかを想定していかないと、これは地域で担うのだと言うだけでは問題の解決にはならないのではないかと気がしています。

結果防災

よく言われますが、「結果防災」という言い方があります。もちろん防災を目的にして活動することも防災につながるのですが、地域のコミュニティのあり方を、一部の世話人だけが一方的に世話をしているというようなコミュニティではなくて、合意形成ができるようにしたり、もっといろいろな人を巻き込んで皆が関心を持てるようなあり方に変えていったりすることが大事だと思います。たとえば都市部であれば、どこかの中山間地との地域間交流をして、まちでのイベントの時には野菜市があるとか、逆に農山間地へ都市部の人々が定期的に訪問してステイするとかというつながりがあれば、片方で何か災害が起こった時には、片方が支援に回ることができます。お互いに支援し合うような関係が生まれてくるわけです。地域だけで完結してしまうのではなくて、これからはそういう広がりが必要になってくるのではないかと気がします。そういうことが、結果として防災につながるという考え方が大事だと思います。

最後ですが、阪神淡路大震災で非常に思ったことは、元のリーダーが被災の当事者になってしまって動けない場合に、思いもかけない人が出てきてリーダーになることがあり得るということです。そういうことが許容できる地域社会をつくっておかないと、今まで何もしていないのが大きな顔して言うのはおかしいとか、どこの馬の骨が分からないとかいう話になってしまいます。災害対応というのは難しい面があります。通常的に防災の勉強会をやっている人間が、実際に災害が起こった時には必ずしも担い手にならない場合があるということも想定しておく必要があるのではないかと考えています。

(5) パネルディスカッション

パネルディスカッションを始めます。コメンテーターとしてひょうごボランタリープラザ所長の小森先生から、パネラーからの報告に対して質問や意見がありましたらお願いします。

ひょうごボランタリープラザの災害支援活動と市民参加の防災ガイドライン（小森星児）

「まちづくりプラットフォーム」では県内のあちこちで、たとえば但馬や丹波、淡路などの地域で、一番議論するのに相応しい問題を選んでいただき議論してきました。今回の防災というテーマは、播磨固有の問題ではなくて、どこの地域も考えなければならない問題だと思います。



ただ、なぜこの NPO なのかという疑問が出てくると思いますが、ひょうごボランティアプラザ（以下、プラザ）は、兵庫県が NPO を始めとするボランティア活動を支援するためにつくり、間もなく満 3 年を迎えます。ところが思いがけないことが起こりました。去年の 10 月の台風による集中豪雨で、兵庫県の南の端と北の端が大変大きな災害に見舞われたのです。そこで突然、プラザの入り口に「ボランティア防災本部」という大きな看板がぶら下がりました。私は、本部はボランティアがつくるものであって、むしろ連絡センターや支援センターではないかと思いましたが、どういう議論があったかは知りませんが県社協が考えて持ってきたのです。プラザでは 7 月に福井県で水害が起こった時に、知事から 10 年前の恩返しをすることを考えてほしいという要請があり、ボランティアバスを仕立てて現地に送りました。急なことでしたので、バス 2 台のチャーターからなかなか大変でしたが、新聞の夕刊に明日午後 3 時まで申し込んだ人に限るというお知らせを出しました。ガラガラのバスが出るのではないかと大変心配したのですが、むしろお断りしなければならないほどの方に来ていただきました。なぜこういうことを申し上げるかと言うと、全国から百何十万というボランティアを受け入れた兵庫県でも、他県の災害を組織的に助けに行く仕組みが無かったのです。実は福井県はナホトカ号の重油流出のこともあり持っているのです。とにかく急な呼びかけにも関わらず、兵庫県からたくさんの人を送り出して、幸い事も無く済みました。それで、もう一度何とか出したい。ただ今度は若い人に経験してほしいということで、関学を中心に活動しているブレインヒューマニティという NPO にお願いしたところ、大学生だけではなく高校生も含めてメンバーが集まり、再び現地へ送ることができました。10 月には、再びバスで豊岡と洲本に送り出すということになりましたが、これは正直言って本当に我々がする仕事だろうかという気がします。受付や準備のために相当の人手を取られました。肝心の各地でスタートしたボランティアセンターの支援になかなか手が回らなかったことを含めて反省をしているところです。

今日の各地の事例紹介に比べると、肝心の兵庫県でもっと事前にするのがたくさんあったのではないかということを感じました。豊岡と洲本でも、ボランティアセンターの立ち上げについては相当の差がありました。豊岡の場合は、市長が震災時に県会議員だったと思いますが、災害時に支援に来るたくさんの人々をどう受け入れればよいかについての知識や、NPO 活動についての意見もお持ちの方ですから、即座にボランティアセンターの立ち上げについて適切な指示をし、場所を用意し、人手を用意しました。それに対して洲本の場合は、そういう備えが全然無く、市外からたくさんの人々が支援に来るという事態をまるで考えていませんでした。後で両市の地域防災計画を拝見しましたが、震災の後ですからボランティアという言葉はありますが、避難所での物資の分配とかしか書かれていません。豊岡でも洲本でも、今回のように多い日は千人、二千人の人が来て泥をかくということは、想定もしていなかったわけです。洲本の場合は、市長が選挙で替わられたばかりで全く検討がついていなかったことがありますが、社協がボランティアセンターをつくるということすら知らなかった。いわんや市外からバス何十台でたくさんの人たちが来てお手伝いしてくれるということは全然想定していなかったと後で言われていました。

プラザのホームページでは、どこでどんな仕事があって、どういう準備をして行けばいいのかという情報を発信しています。10~11 月は平常の 2 倍ぐらいのアクセスがあり、それだけ多くの人々が行く道路はどうなっているのか、鉄道はどこまで復旧したのか、何時にどこへ行けばいいのかという情報を見て行動していただいたわけです。長々とプラザでの経験を申し上げましたが、実はもうすぐ 6 月になると集中豪雨の季節となり、また同じ問題が繰り返される可能性があるわけです。まして、南

海地震も当然ですが、こちらの場合には山崎断層が動くという事態も考えられますので、今後どういう体制でこの経験を生かして臨めばいいのかという非常に深刻な問題があります。そういう中で、防災計画は県や市町の対策にあたる人が内部資料としてつくっているだけで、外部にはなかなか出てきません。まして県社協には1冊も無いだろうと思います。まず必要なことは、地域防災計画に資源を持っている地域の様々な組織がどういう形で加わり共通の問題として把握していくかということです。もちろん地域防災計画は法定計画ですから、防災ガイドラインのようなものを市民参加のもとでつくることが非常に大事なことです。その際に、まずボランティアセンターをどこでつくるのかというのを決めおいていただきたい。建物が空いていて、アクセスが良くて駐車場がそばにあり、そこへある程度の事務機器を集中してやっていくにはどうすればいいのか。そしてレスキューストックヤードのように、いざという時には資材を用意してくれると。淡路の場合には、小型のコンボのような機械が必要でした。ある町では若い人が先頭になって、土曜・日曜ボランティアとして動かして、道路や崩れている箇所を直していました。いざという時に看護師をどうやって動員するかということは誰もが思いつきますが、実際には中山間地域での災害復旧は土木機械のオペレーターの力添えが無ければ難しいと感じました。

コメントにはなっていませんが、目の前の問題として、地域ぐるみでこうした問題にどう取り組んでいけばいいのかについて、まだガイドラインができていないのだということをまず申し上げます。それは、誰かがこの通りにやりなさいとつくって渡したのでは、文字通り紙の上のプランに過ぎません。それぞれの地域で、少なくとも毎年1回は見直すぐらいに関係団体と十分協議するということが必要だと思います。プラザでは早速来月から小規模な研究会をスタートさせようと思っています。

阪神淡路大震災では、全国から若い人たちをはじめとして、たくさんのボランティアの方が駆けつけてられて、「ボランティア元年」という言葉が言われました。被災者のために支援していただいたのですが、いろいろな問題も被災地の各地で起こりました。それに対してこれからどうしていけばいいのかということで、震災の後で地域防災計画の中にボランティアという言葉が出てきたと思います。小森先生から、神戸の教訓が行政内部で、兵庫県内でも全国的にも十分に行き渡っていない側面があると指摘がありました。この問題についてそれぞれの立場から、ご発言をお願いします。

災害支援のあり方と神戸市災害支援マニュアル（岡田勇）

私はボランティアに詳しくないので、災害支援のあり方ということで少し角度を変えてお話しします。震災の時は、ありがたいということで全国からのいろいろな災害支援を受けていましたが、本音としてはいろいろありました。10年も経ちましたので、若干その部分を言います。たとえば非常にいいという新しい機械がありましたが、使うために仕様書を読む時間がありませんでした。それと今は消防の世界では自己完結が当たり前になっていますが、当時はそうではありませんでした。東京は完全に自己完結で来られましたが、他では宿舎や食料は神戸で面倒を見てもらうものだという形で来られたところもあります。後で来られたところで、現地に迷惑をかけないように食料も全部持って来ているのでお湯だけ下さいと言われたところもありましたが、我々にとってはお湯が貴重なのです。そういう意味では十分な自己完結ではなかったと思います。もう一つ言ってしまうのですが、海外の犬の話もありました。私も世話をしましたが、そのために何人もの職員の手が取られたかという現実があります。先ほどの報告の中でも申し上げましたが、福井、豊岡、洲本、新潟へ人を派遣しました。神戸市として組織だって人を派遣するのは、平成10年の高知の水害以来のことでした。危機管理室で取りまとめましたが、本当に手探り状態でした。車や予算はどうするのだとか、誰をやるのだとか、即断

即決しなければならない話がたくさんあるのですが、経験が無く随分議論しました。その反省で、神戸市の中での支援マニュアルがほぼ完成しつつあります。経験したことを記録に残してマニュアル化して次につなげようと進めているところです。

台湾やアメリカとの違い（青田良介）

台湾とアメリカの事例を紹介します。台湾地震の直後に被災地の南投県に行きました。南投懸庁は建物が潰れて陸上競技場に入っていましたが、同じ建物に災害ボランティアセンターができていました。特に両者が協定を結んだわけではないのですが、ごく自然に物資の救援や炊き出しなどはボランティアがやっていました。当時の台湾では、一般の方からの寄付は、行政へ寄付すれば免税措置があるのに民間への寄付の方が多いのです。ボランティアや NGO がごく普通だという社会が既にできているという感じを受けました。アメリカにはワンストップセンターというのがあり、被災者はそこへ行けば全てのことが何でも相談できます。その中には NGO も入っていて、行政と一緒にやって当たり前だということが日本と違うところだと思います。日本では、まだ NGO や NPO の力が弱く経験も少なく、言い方は悪いのですが、行政とはそもそも対立軸にあるものというところからスタートしていることが尾を引いているのではないかとも思います。ここで特に大事なことは、お互いに原因を探ることが大事であって、これでもって火花を散らすとうまくいかないと思います。

私の好きな言葉で、本田宗一郎は「成功とは 99%の失敗に支えられた 1%だ」と言っています。つまり何かをやろうと思えば、無数の失敗を次に活かせるかどうかで、成功するかどうかが決まるのだということだと思います。その積み重ねが、防災の取り組みだと思います。

自発的な市民の発意によって動いていくことの大切さ（野崎隆一）

我々が震災復興の経験の中で一番学んだのは、自発的な市民の発意によって動いていくことの大切さです。仕組みの中で役割を与えられて動くのではなくて、自発的な動き方で物事をやっていくという、それが本当のあるべき市民社会のあり方ではないかと思います。そういう市民の自発性を育てていくことが、防災や災害への備えになるという視点が必要ではないでしょうか。私自身もまちづくり協議会をやっていますが、イベントの開催をかなり積極的にやっています。イベントの開催はまさに防災で、市民だけでイベントの買出しなどの役割分担をして行うということが、災害が起こった時に地域で支え合うことそのものの予行演習にもなっていきます。あまり防災だと意識しなくても、防災訓練になっていることはたくさんありますので、そういう側面をもっと活かしながらやっていけばいいと思います。今は、中越の震災やスリランカで津波があつてという時期で皆関心を持っていますが、時間が経ってしまうとどうしても記憶から薄れていきます。ですから、地域が自立して自分たちで地域を運営していくような下地をつくっていくことが、結果として防災につながるという視点で、役所側は防災や福祉、地域社会というように分けていますが、市民側はあまり分けなくて、どういう地域社会のあり方が望ましいのかという視点から、逆に結果防災を目指していけばいいと思っています。

次に活かせるかという視点の大切さと介護保険事業者を取り込む必要性（小森星児）

県民ボランティア派遣事業で、3 時間も 4 時間もかけてバスで現地へ行って泥かきをして帰ってくるのが、どれだけの足しになるのかという批判があることは確かです。しかし、NPO なり市民活動全体を支援するというのは、役に立つかどうかというだけではなくて、これから先に活かしてもらえるかという視点が大事だと思います。そういう災害救援で経験を積んだ人が、結局次の南海地震、ある

いは山崎地震の時に役に立ってくれるだろうと私たちは期待しているわけです。ですから授業料を払ってでもやらせてほしいと思います。効果を計る時に、役に立ったか立たなかったのかという評価だけではなく、次に活かすためにどうすればいいのかという観点、特に多くのアマチュアが参加する市民活動の基盤を広げる上で大事ではないかと思えます。



木曜日のシンポジウムを聞いて考えな

ければならないこととして、災害時に要支援者に対してどういう形で支援の手を差し伸べればいいのかということがあります。たとえば福祉部局と防災部局の連絡があまり十分でなかったという話がありました。どの人がどういう障害を持っているかは福祉部局が把握していますが、それを防災部局に渡しにくく、特に4月からの個人情報保護法でますます難しくなるという現実があります。しかしこうした議論は、役所の中の議論に過ぎません。要支援者のリストを一番持っているのは、実は介護保険事業者で、在宅介護をやっているNPOがかなりたくさんあります。一人一人の状態をよく知っていて、しかも名前と呼ぶことができるのですが、実は今そこが阻害されているのです。行政は縦割りで、福祉部局、防災部局、あるいは民生委員のところで止まってしまいます。しかも現実問題として、ユニホームを着た防災関係の人がいきなりズカズカとやって来て、避難しなくてはいけないから大事なものはどこにあるのかという形ではうまくいかないと思います。要支援者の中には、認知症やいろいろな障害を持った人もいますので、いつもお世話してくださる顔見知りの人からの指示だからこそ従うのではないかと思います。そういう部外の介護保険事業者をどう取り込んでいくのが大切です。介護保険事業者の中には自前で施設を持っているところもかなりあり、今回の水害でもそういうところへ移っていただいたという例を聞いています。行政の枠内だけで片付けようとするのではなく、NPOも含めて様々な方が入った新しいガイドラインをつくる必要があるのではないかと申し上げた理由はそこにあります。

指摘のように、ケアマネージャーの人たちを防災の仕組みの中にどのように取り込んでいくのが、これからの課題だと思います。中越地震での調査では、災害の直後に自分がやらなければならない当事者だということを、全員が認識しているというわけではありませんでした。そういう取り組みを強化しないといけないと感じていますが、岡田さんはどう思われますか。

「公」の要支援者への避難伝達の限界（岡田勇）

要支援者の情報はプライバシーにあたりますので、防災部局が持つのは非常に難しい話だと思います。昨年水害では、避難勧告や避難指示を要支援者にどのように伝えるのが非常にクローズアップされて、行政はもっとがんばれというのが大方の新聞の論調だったと思います。どこの自治体も、マスコミや防災行政無線、場合によっては広報車を使ったり、将来的には携帯のe-mailや地上デジタルのテレビ放送波を使ったりとかいろいろ考えられています。ただどれも一長一短があって、全ての人に伝えるというのはやはり難しく、やはり公助の限界はこの部分でも言えます。やはりコミュニティの存在、人と人とのつながりが重要になってくると思います。防災福祉コミュニティでも、地域内の要支援者の情報を本人の了解の下で持とうとしているところもあります。「公」で全てをカバーする

のは不可能ですので、ぜひそういう形で動いていただきたいと働きかけているところです。

以前、中村順子さんと災害時に行政はボランティアにどう関わるかということで議論したのですが、中村さんは情報だけくれば、後はやると言われました。少しフィールドは違いますが、行政とNPOとの関係で情報の提供も含めて、今後に向けてということで野崎さんをお願いします。

NPOと地縁が得意分野を出し合って地域を運営していくには（野崎隆一）

法人化しなくてもいろいろ活動しているNPOがたくさんありますので、広い意味でのNPOということになります。私は兵庫県の参画と協働の推進委員会や、神戸市の地域活動推進委員会に参加していますが、NPOから委員に選ばれている人は非常に少なく、大体は地縁の代表の人です。そこで一番議論になるのは、行政はNPOと地縁とを分けて考えているということです。どちらも地域の市民であり県民です。テーマを持って自発的に活動をどんどんやっていくNPOと、今まで営々と地域の運営に関わってきた自治会などの組織とは、成り立ちは違いますが地域で活動しているという意味合いでは同じです。そこを分けて考えている限り地域社会は変わらないと思います。どちらもがお互いの得意分野を出し合い地域を運営していく形が、行政内部でもいろいろな仕組みの中でそれを可能にする体制が必要だと思います。はっきり言えば、行政内部で部署が違ったり、担当が違ったりということもあります。それから情報さえあれば何もできるとは私は言い切れませんが、外部の人も受け入れ、自分たちがやりたいことがはっきりとあり、これをやってほしいというような受け入れ方ができる地域組織があればできるのだと思います。まだ地域で十分に体制が取れていないために、川口町に見られるように不安の方が前面に出てしまうのが現状ではないかと思っています。

会場から意見なりコメントがありましたら、議論に参加していただきたいと思います。いかがでしょうか。特に無いようでしたら、福島先生いかがでしょうか。

災害対応の自治体間の差を誰が是正するのか、要支援者を誰がサポートするのか（福島徹）

いろいろと考えることがあります。逆にいくつか質問をさせていただきます。台風23号の時の対応の仕方、北と南で差があったという話がありました。自治体の対応に差が出るのは当然で、私は今後ますます広がるのではないかと思います。これは地方分権がどんどん進展する中で、熱心に取り組むところと取り残されるところが出てくるわけです。従来は国が中央集権的にあるレベルをつくっており、災害ということを見ると一定程度はすべきだろうと思いますが、果たしてどこまでできるでしょうか。私自身はNPOも含めて比較的フリーに活動できてものが言える主体が、住民に対して問題点を指摘していくことで是正できるのではないかと思います。いかがでしょうか。

地域コミュニティや地域の在り様の話もありました。私自身も痛切に感じていますが、地域にいろいろな問題があり、地域でいろいろ活動しなければいけないと言いつつも、大学人としての時間にほとんど忙殺されており、地域に生きていないのです。やはり変わっていく必要があると思っています。もう少し違う意味では、地域の中で要支援者を誰がサポートするのか、災害復興住宅の中に閉じ込められている人たちを行政がサポートするのかと言えば、私自身はそうではなくて少しずつ地域に戻すべきだろうと言っています。まさしく地域コミュニティの在り様をどうしていくのかということを考える必要があります。NPOがサポートする方がいいのか、隣の人がサポートする方がいいのかと言えば、私自身は後者だと思っています。そういう形で地域が変わっていく方向に動いていく必要があるのではないかと思います。コメントなりご意見をいただければと思います。

現地をバックアップするための共通の資源が必要（小森星児）

大学人としての仕事に忙殺されると言われましたが、大学では地域社会への貢献が大きな柱になりつつあります。今は過渡的であって、福島先生のように地域のことに関心があり能力のある方が大学に閉じ込められていること自体、大学にとってはマイナスですし、現にそういう芽は必要だし仕組みはできているのではないかと思います。最初の質問ですが、実は淡路島の小さな町のボランティア情報を流すことをプラザで引き受けました。現地の担当者が一人だけで、電話の前に座っているわけにはいかなかったからです。特にこれからは合併でこういう部門の担当者がどんどん減るような事態になれば、バックアップするための共通の資源が必要だと思います。県社協の場合には、相互に救援の自発的なシステムがあり、今回の災害で被災地とそうでないところの間でかなり大規模に人が助けに行きました。これはまだ自発的なものなので、もう少し制度化することも必要かもしれません。

普段からの災害対応に対する気持ちの差が災害時に出てくる（青田良介）

やはりその自治体の職員、あるいは自治体のトップが、災害に対応した時に対して、普段からどのような気持ちを持っているのかが大切です。これは防災の普及教育にも関わってくると思うのですが、そういう差がそのまま災害時の差に出てくるのではないかと思います。

日ごろのつながりをつくることが重要（岡田勇）

神戸でも昔から自主防災組織をつくっています。全国的に自主防災組織をつくっていますが、私は非日常だけでそのコミュニティが成立するのは無理だと思っていますので、とりあえずは非日常の防災と日常の福祉とをドッキングさせて防災福祉コミュニティをつくりました。野崎先生が言われているように、本当はイベントと合体させていくことが結果的に防災につながる、日頃のつながりが最後は防災につながるというのはその通りだと思います。近所で火災があれば知らせてほしいという話がありますが、日頃の付き合いがあれば近所の方が知らせてくれます。消防隊がわざわざ知らせに行くよりもはるかに早いし効率的です。そういうつながりをつくっていくことが非常に重要だと思います。

自分たちができることという発想と達成感（野崎隆一）

私はまちづくりやワークショップなどでの最後の整理で、住民たちだけで協力し合ってやれること、住民と行政と一緒に協力し合えばできること、行政でないとできないことの3つに物事を分けて、自分たちだけでやれるという発想が常にできるように考えてもらいます。イベントの話では、住民の活動のサイクルをプラス側で転がしていくためには達成感が必要です。小さなことであっても達成すると達成感は得られますし、それを外部から評価されることで非常に誇りを持つことができます。それがまた次の活動につながっていくというプラスのサイクルをつくれば、その地域のまちづくりというのは必ず動いていきます。そういうことの重なりが、マイナスの一番大きな災害に対応できる知恵や力を地域につくっていけるのではないかと思います。

パネルディスカッションのまとめ（大西一嘉）

まだまだ議論が不十分な点もありますが、まとめに入りたいと思います。いろいろなテーマがありました。ボランティアのあり方もそうですし、コミュニティがそれとどう関わるかということについても議論がありました。それから災害時に一番被害が集中すると思われる要支援者を、一体地域の中でどのように支援していけばいいのかということについてもまだまだ課題が多いということだっ

たと思います。最後は地域と大学の在り様にまで及びましたが、それについては議論が展開できなかったのが残念でした。今年で神戸の地震から10年ですが、風化しているのではないかと、神戸の教訓が必ずしも各地で浸透していないのではないかとよく言われます。それぞれの人たちは耳にしているはずですが、なかなか残っていない。これをどうするのか、なぜ駄目なのかと皆悩むのですが、少し見方を変えると、実は人間の脳には1千億個ぐらいの細胞がありますが、記憶の容量はたいして無いということです。全てのことを覚えていると5分間分ぐらいのことしか覚えられない。つまり脳が一番得意なのは忘れることなのです。要するに覚えたものを忘れるのが人間であって、忘れることであまり深刻に悩まない方がいいと。それでは、覚えるためには何をするかと言えば、繰り返しやりしかたないのです。そして命に関わることは覚えやすいのです。先ほど野崎さんが言われた誇りとか喜びとか、やはり嬉しいことは記憶に残りやすいわけです。ですから繰り返しやり、かつそれが皆の命に関わることだということと、そのことが非常に楽しい経験につながるような、あるいは地域の誇りにつながるような取り組み方を気長くやっていくしかないのだと思います。忘れるのは当然ですから、風化を嘆いても始まりません。それを前提としてどうするのかということをやればいいのです。今日ご参加の皆さんの中で、今日の話をも自分の命、あるいは家族の命の重さと結びつけていただければ、その1千億個の脳細胞の中に少しは今日の話が残るのではないかなと期待しています。今日は本当にどうもありがとうございました。

3. まとめ・挨拶(福島徹)

私がまとめる必要はありませんが、このシンポジウムは2つのNPOでやらせていただき、会場運営を我々の方でやらせていただきましたので、お礼を含めて挨拶を簡単にだけさせていただきます。

先ほどの言い訳を一言だけしますと、私は大学に閉じこもっているつもりは無く、大学人としての役割として、今日も含めてよその地域で走り回っているのですが、自分の住んでいるところでは小さくなっていて、そういう意味で非常にジレンマを感じています。今日の成果として、まだまだ自分がやらないといけないことを認識しました。それは私自身が感じて大切と思うことを社会に対して発言していく、今自分にできるのはそういうことだと思っています。今日のシンポジウムの中のいろいろな発言の中で、いくつか私自身がやらないといけないと思いましたので、非常なる成果だと思っています。またフロアにおられる皆さんも多分いくつか、これはポイントだと感じていただけたのではないかと考えています。そういうことを期待して、このまちづくりシンポジウムを閉会にさせていただきます。改めて、コーディネーターの大西先生、それからコメントーターの小森先生、3人のパネリストの方に拍手をいただきたいと思います。どうもありがとうございました。

「兵庫まちづくりプラットフォーム」

〒651-0076 神戸市中央区吾妻通4丁目1番6号

神戸市生涯学習支援センター北棟3階

特定非営利活動法人神戸まちづくり研究所内

TEL: 078-230-8511 FAX: 078-230-8512

E-mail = LET07723@nifty.ne.jp

Homepage = <http://www.netkobe.gr.jp/machiken/>

この記録は、「兵庫まちづくりプラットフォーム」事務局の特定非営利活動法人神戸まちづくり研究所が作成しました。本冊子の一部または全部を無断で複写、転載することを禁じます。