

外国の防災と市民組織

——スイスを中心に——

独古哲世

目次

- 1 — はじめに
- 2 — 都市の防災
- 3 — 市民の防災意識
- 4 — 民主主義ルールの確立
- 5 — 市民防災組織
- 6 — おわりに

1 — はじめに

このたび、外国の先進都市における「都市の防災と市民防災組織」を主としたテーマで、欧州諸国を見聞する機会にめぐまれた。言葉と気候・風土の異なる外国のこととして、結果的には、軽く一瞥したような形に終わったが、しかし、テーマ以外のことも含めて、私なりに得たものは大きかった。ここでは、研究ということで依頼をうけたが、むしろ見聞したことを、そのまま、正直に報告すると言った方が適切と思う。そしてこのことは必ずしも、私たちの仕事に、即、反映されることばかりではないと考えるので、そのつもりで読んでいただきたい。

2 — 都市の防災

欧州の地に第一步を印したのは、朝6時のハンブルクであった。そして、空港に着く直前、窓越しにハンブルクの街並みく家並みくを見て、「積み木で作ったような街だな」というのが第1の印象であった。空港をでた私は、まず、身のひきしまるようなすがすがしさと、これも地球をとりまいている同じ空気かと思ったことである。先輩の車に身を任せながら市街地に近づくほどに、私は驚くのである。なんと木と緑が多いことか。それは、日本の都市では見られないような、太い木が緑の翼を空にひろげて、街を覆うようにのびのびと立ち並んでいるのである。建物とはみれば、積み木のように見えたのもそのはず、高さも形も同じく整然と並び、古びた一見陰気臭い煉瓦色の建物も、歴史の重みのような感じとともに妙に落ち着いて見えるのである。朝日に映えた積み木の正体は、永い伝統と歴史の街づくりからくるものであった。

ハンブルクのあと、ロンドン、パリ、ベルンそしてジュネーブへと歩を運んだが、いずれの都市でも印象的には同じで、私はさきのような驚きを感じなくなっていた。私自身これらの都市の住人であるかのような錯覚に陥っていたのである。ただ、ロンドンで見た公園の、緑の美しさと宮殿のように手入れされたすばらしさ、そして、その広いのに、また私の驚きが増えたのである。その広さは、大げさに言えば、本市行政区の1つぐらいはたっぷりとれるくらいの面積なのである。都市の防災というテーマを背負っている私は、「これだ……。これが防災だ。」と思い込んだものである。都市の防災は、壊れない。燃えない。延焼しない。これらの条件を具備していれば、都市構造的には一応合格と考えられるからである。

緑と水と空間の自然の中に、人間がなにげなくいるといった情景は、日本では考えられなかった。緑は防火帯となり、水はいざというときの消火用となる。積み木のような建物は、火災になっても単体の火災で済んでしまし、空間は延焼を阻止して、災害拡大の要素はなにもない。これらの情景をみて「これが防災だ。」と思うのは、私だけではないであろう。これらの各都市は、一朝一夕にしてできたものではない。過去の火災や血なまぐさい幾多の戦いのなかから、人間の安全を土台に幾世紀もの長い時間をかけて、ネバッコい努力を重ねてきた結

果であると思う。

ここで、わが国とは基本的に異なる条件がある。欧州では、スイス、イタリアを除いて地震がないということである。有史以来、大地が揺れた経験はないので、家が破壊すると言っても信じない。大地が揺れるなんて考えてもみないのが彼等である。建築様式や技術が違うのはそのせいであろうか。「日本」と聞けば、地震が恐い。飛行機の墜落よりも地震が恐いという認識である。いずれにしても、都市の防災は完璧に近いという印象はぬぐえない。

3———市民の防災意識

どこの都市の市民も、防災、すなわち人間の命を災害から守ることに、最大の注意と努力をはらっている。スイスのベルン市で、州の防災長に、まず、災害についてどんな認識をもっているのかと聞いてみた。曰く「災害は、自然的なものとな人為的なものがある。自然的なものには、洪水や大規模な山くずれがあるが、それ以外の自然災害は考えない。治山、治水は国政の基本だし、その災害がないのがスイスだ。むしろ、恐ろしいのは人為的な災害である。ご多聞に洩れずこのスイスでも、エネルギー産業が工場を呼び、災害を誘発する可能性があることも間違いないし、都市は、いまニュータウンの建設工事や自動車によって人間に害を与えようとしているのも事実だ。しかし、市民生活に密着した環境は、市民がみずから守っていく伝統がある。災害は市民の知恵と努力によって防ぎよされるのである。戦争を含めて、市民生活をおびやかす災害は、市民の参画によって防ぎよできるのだ。」と胸を張った。なるほど。市民の力は、市政府を動かし、州議会及び連邦議会をリードする形がとられて、それがきわめて自然なのである。民主的市民政治の先達にふさわしい。さらに私の質問は続く。市民防災の組織はどんな形になっているのか。「スイスでは、災害の最大の対象は戦争である。全国民がそのように承知しているのだ。欧州は、国が地続きで国境はあっても戦争の場合は頼りにならない。1515年マリナーノの敗北まで、スイスは、何度か戦争を経験し、非常な苦しみを味わいながら、国民は決起して中立国く一切の戦にかか

わらない。>となるための努力をしてきた。そして、1815年のウィнна会議を経て、1920年のロンドン会議以後、公認中立国となり現在に至っている。これは、スイス国民が血と涙でかちとった宝であって、この宝を守るのが、われわれの義務である。しかし、周囲の外敵がいつ害を与えてくるかわからない。そのときは、中立国だからこそ、自由のためにわれわれは戦うのだ。」という。話しはわかる。しかし、私は戦争の話しを聞きにきたのではないので、軌道を修正。日本では、いまから28年前に戦争を放棄している。それは、国民の願いであり、それに要する力を市民の福祉と安全にふり向けようと努力している。私たちは、最大の災害は地震災害という認識でいま対策をすすめているが、参考とするためにまず市民の防災意識を聞きたいと私。「それを話すには永い歴史のなかで、国民の一人一人が努力して、民主主義のルールを確立したことからはじめなければならない。」と。

4———民主主義ルールの確立

市民は、ゲマインデ <GEMEINDE> (注) を基礎的自治体として、市民生活に関するすべてのことを自分たちで討議・決定することになっている。それは、市民集会あるいは部落会という形で行なわれることが多い。ゲマインデにおいて討議決定したことは議会において論議される仕組みになっている。ところによっては、市民は議会に出席しなければならないところがある。議会で決めたあらゆる法律の実施は、市民の承認がなければ発効しないということである。

自治体は、民主組織の原型であり、各ゲマインデは、純正な民主主義実践の場となっている。ここでは、すべての市民が、あらゆる決定に参加し、政治組織は市民の投票によって決められる。そして、市民はすべての案件について、決定の基盤となるので、市民は、その重大さをじゅうぶん認識しており、個人の行為がどのような重大な意味をもつのかをよく知っている。これが、本当の民主主義というものであると思う。連邦<国>は、この自治体の合意なしにはなにもできないのである。議会制度で統治される国と大きく異なるのは、このことであろう。たとえば、連邦の憲法であっても、この小さい自治

体くゲマインデ及びカウンティ>において、じゅうぶん試されたものにしたがって作られるものである。さらに権利と義務について一例を述べれば、市民は、満20才になると、自治体の構成メンバーの一員となり、連邦、州及び自治体の投票権<選挙権及び被選挙権>を得ることになる。と同時に軍隊<スイス義勇軍>に参加する義務が生ずるのである。これらのことは、すべて個人の自由意志から出発しており、民主主義のルールは、市民の間に確立されているのである。

ただ、現在の国際情勢下において、中立国スイスの軍事的要請<義勇軍も含めた防衛問題>については、国内でも平和運動が一部にあり、批判的な声もでてきているということを付け加えておこう。

(注) ゲマインデ<GEMEINDE>、は市民共同体の核で、いわゆるコミュニティと同意。自治体としての基礎的なもので、その地域範囲はまちまちであるが、地域内のすべての決裁権をもっている。すなわち、地域内の政治組織の中心であり、行政の中心となる。たとえば、工場誘致、橋の架け替えから、自動車交通体系の整備にいたるまで、すべてのことを決定する権限をもつ。このゲマインデが集って州<カウンティ>が成立している。

5———市民防災組織

スイスには、22の州があるが、州では完全に独立した自治体として行政が行なわれている。防災は、州毎にそれぞれの責任において処理することになっている。そのうち、防災上必要な施設・装備の財源については国の援助がある。

災害の認識についてはすでに述べた。スイスにも地震はあるという。しかし、地質的には全然考えられないことではないが、過去に被害をうけるような地震は起こっていない。洪水については、地盤もよく、乱開発は嚴重に規制し、治山・治水が完ぺきなので、殆んどないのが実状である。ただし、冬期においては山くずれ<なだれ>がしばしば起こることがある。

スイスの防災に対する基本的な考え方は、戦争に対する対応策があれば、すべての災害に対応できるという考えである。スイスにおける防災の組織は3つある。

①地域単位<ゲマインデ>の民間防衛組織

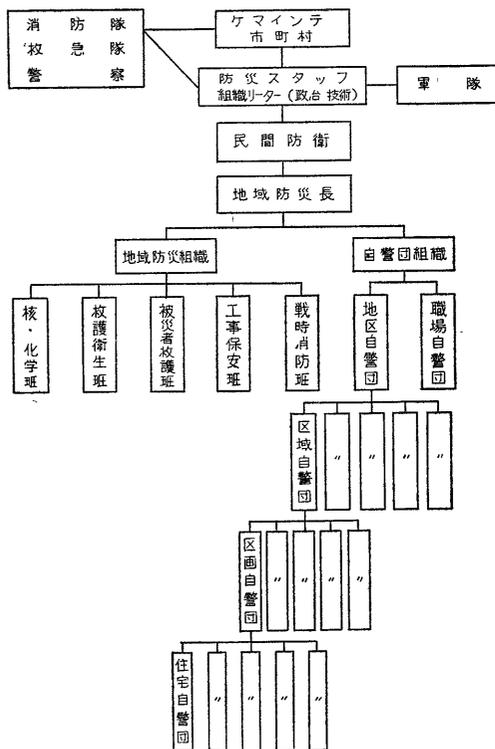
②州単位<カウンティ>の民間防衛組織

③軍隊及び消防の組織

このうち軍隊については平時は、ごく少数のプロによって編成され、有事には、国民皆兵となり、軍隊<連邦内閣の7人の閣僚のうち1人が国防を担当し指揮にあたる>の指揮下に入ることになっている。国民<市民>は満18才以上の男子はすべて、1年に約3週間の軍事的訓練をうけなければならない義務がある。かりにこの義務を履行しない場合は、一定の強制労働に服さなければならないことになっている。軍隊では、基礎的なものから、応用的な消防訓練も含めて実施される。警察、消防は、自治体の規模に応じて、それぞれに署が設置され、署長がいる。ベルン市の、人口は約17万人で<ベルン州では約30万人>消防署は一つ、署員は、80人が2交代<24時間制>で勤務している。平常時の火災や救急災害には、この80人が防ぎよにあたっている。

民間防衛については、さきに述べた市民意識のもとに、州の軍隊<州議会>に指導される民間防衛組織がある。基本的には、自治体の基礎単位であるゲマインデ毎に、その組織があり、その構成員は、軍隊に籍をおく者及び警察官、消防官その他議会において指定する者を除いて、20才以上60才までの男・女をもって構成している。ただし、女性については、全部ではない。この民間防衛隊は、市民が、自分のいのちや地域<国土>は自分の手で守るという、市民の意志を集約したゲマインデの決定として認識し、自分のために組織しているものである。したがって、守備範囲は原則として、自分の属するゲマインデの地域内に限られている。民間防衛の組織は図のようになるが、この地域防災長は、地域の責任者として、技術的知識や決断力と同時に、情勢を判断する能力及び指揮能力のある者を、市町村<ゲマインデ>が任命する。その防災長は、地域のどこが一ばん大切なところか、とくに火災の危険のあるところはどこか、どの道路が土砂くずれが起りやすいか、どこに最も多くの人が集まるか、どこに消防用水があるかなどを調査、検討して市町村に報告する。私の研修の目的であり、最も興味を持ったのは、自警団の組織である。図のように、その編成は一ばんまとめやすい人数で構成している住宅自警団の組織であった。

民間防衛組織図



住宅自警団は、住民60名～80名を単位として、一つの自警団とし、そこに団長のほか、避難責任者と医療責任者その他必要な責任者を定めている。団長以下これらの責任者は、すべて民間から選ぶもので、条件は前記の防災長の資格に準じて市民が選ぶのである。そして、団長は、自分の団員＜指揮範囲にある者＞を安全に指揮、指導するのである。この住宅自警団を6～10まとめたものが区画自警団となり、さらに区画自警団を6～10まとめて区域自警団としている。区域自警団は、約20,000人を基準としている。なお、それをまとめて地区自警団と呼んでいる。これが、有効に機能すれば、いかなる災害といえども万全の対策がとられるであろうと思われる。

また、民間防衛は、有事に際して身の安全をはかるために、地下壕を作っている。ベルン市では、市内3か所に、本市の文化体育館くらいのスポーツセンターの地下全面に、指令センター、ベッド＜2段＞食堂、研修室、浴場、手術室、食糧及び医薬品倉庫、自動車車庫、娯楽室その他至れり、つくせりの施設を作っている。さらに感心したのは、外国人＜私もその1人＞の多いスイスらしく、外国人専用の上記施設がしつらえてあることであ

った。その費用を参考までに聞いたところ、上の体育館は約500万フラン＜邦貨で約4億8千万円＞、地下壕は約1,500万フランだという。そして費用の分担は、国、州、市が75%を負担し、残りは民間が負担することになっている。しかも、平時は管理人がいるだけで、使っていないのである。ここにも、人間をいかに大切に考えているかがわかっていうものである。そのほかに、市民のなかには個人で、小規模ながら堅固な地下壕を作っているというのである。

民間防衛の訓練は、市街地から約10キロメートル程離れたところに、すばらしい訓練所があり、そこでは毎日交互に、必要な対策の研修や消火方法や人命救助の訓練を続けているのである。今日もそれは続けられているであろう。

6 おわりに

この報告は、さきにも言ったとおり、私の感想や意見は含まれていない。見たまま、聞いたままをすなおに記述したものである。ハンブルク以後、見聞した11都市で、目に映ったものはすべてが珍しくそして感激の連続であった。いま、わが国では、安全性と経済性について多くの議論があるが、本当の安全とはなにかをマザマザとみせられた気がする。結局、人間を大切にすることは、どれだけ自然をそこなわないようにするかで決まるものと考えた。この研修で得たものは、私なりにたくさんあるが、これから機会をとらえて仕事の上に活かしていきたいと思っている。

<総務局災害対策室副主幹>