

[仕組み編]

第 1 章

市民、議員のための 自治体防災・復興学へようこそ

第 1 章のポイント

- ① 自治体の防災・復興政策を学ぶことは、地域の危機管理、地域づくりの基本を学ぶことにつながる。
- ② 災害時や日常の地域づくりの役立つ「自助・共助」は、普段からの取り組みが大切である。
- ③ 地域の「防災」⇒「レジリエンス」⇒「復興」のサイクルを有効に機能させ、「自助・共助」の取り組みが功を奏するためには、「正常性バイアス」を打破して、地域のチカラを市民が主役となって高めることが重要である。

第1節

なぜ、市民、議員が 防災・復興を学ぶことが重要か

1 防災・復興を学ぶ視点

今や、私たちは、自然災害、感染症、大事故など、地域社会に大きな影響を及ぼすリスクと隣り合わせの生活をしています。つまり、これら大きなリスクが常に起こり得るものとして受け入れ、そのリスクに備えて、発生する可能性のある被害をできるだけ回避又は低減させ、早めに立ち直ることができるよう、各々が自分なりに様々な対策を講じておくことが大切です。

このようにリスクに備える行動は、各個人に限らず、コミュニティ、自治体、国家レベルでも必要です。特に、住民に直接接し、現場を預かる自治体では、近年、極めて重要です。しかし、多くの自治体では、いわゆる「防災」施策については、特に東日本大震災を経て、様々な取組みが行われていますが、被災後の地域の復興をどうするかについて実際の災害発生前から考える、いわゆる「事前復興」について具体的な取組みをしている自治体は多くはありません。この事前復興の取組みは、自らの地域のリスクと長所・短所を把握することにつながり、自治体職員のみならず、市民や議員にとっても、日常の地域づくりに役立つものです。

つまり、発生可能性のある災害を想定し、被害を最小化し、そこから地域を立て直す防災・復興に関する政策を学ぶことは、地域創生のための総合的な政策を学ぶことにつながるのです。その際の視点として、市民、議員の立場から、次の3つを掲げておきたいと思います。

(1) 防災、減災を自分ごと化する視点

これは、市民、議員、自治体職員として、最も基本的な視点です。過去に発生した災害が、どのようなメカニズムで発生し、それにより、どのようなことが身の回りで発生したかを知ることにより、将来、同様な災害の発生を予防し、又は発生した際には被害を最小限に食い止めるための教訓を学ぼう

とする視点です。

その際、「自分ごと化」することが大切です。誰でも、他人ごとだと思っていると、真剣に取り組もうとする意識が薄れるものです。市民は、自分の家の場所、家族構成や普段の生活から、どのような被害が予見され、被害を最小化するための対策を真剣に考えることが求められます。議員は、普段の地域の見回り活動や住民との対話の中から、地域が有する災害特性を把握し、災害リスクを感じ取り、リスクの低減を図る政策を首長に提言することが求められます。また、自ら地域のリーダーとして具体的な行動をし、住民の防災・減災のモチベーションを高める役割が期待されます。

(2) 事前復興の視点

事前復興の視点は、過去の大規模災害の被災地が、災害の規模や特性に応じて、どのような復興のプロセスをたどったかを学ぶことにより、同様な災害が地域で発生した際に備えて、有効な政策手段をあらかじめシミュレーションしておくものです。災害については、大震災以降、防災、減災の側面は、各自治体に相当な知見が蓄積されており、地域防災計画などにも反映されてきています。しかし、大規模災害が発生した場合の地域の復興シナリオについては、十分な知見が蓄積されているわけではないのが現状です。復興シナリオの蓄積が十分に行われていない理由は、地域性や災害種別の違いにより、復興政策の内容が異なることが考えられますが、防災に関する知見を総合すれば、自分の地域でどのような種別の災害リスクが高いか、災害リスクに応じてどの程度の被害が発生するかは、ある程度の想定が可能です。大切なのは、被災した場合の地域の復興をあらかじめシミュレーションして、シナリオを事前に考えておくことです。

(3) レジリエンスの視点

レジリエンス (Resilience) とは、「復元力」「回復力」などを意味する言葉ですが、災害による被害をいかに最小化し、迅速に復旧・復興をしていくかということです。被災から復興に向けて反転攻勢するタイムラグをいかに

短くするかということにもつながります。いわば、上記の「(1) 防災、減災」、
「(2) 事前復興」のそれぞれの視点をつなぐ概念です。

例えば、大企業や官庁では、災害などの不測の事態に備えて「業務継続計画（BCP）」を策定し、あらかじめリスクを評価し、リスクに応じて業務の優先順位をつけて、災害時でも必要最低限の業務が継続できるように準備し、被害を受けた場合の応急措置を定めて、顧客や住民への影響を最小限に抑え、通常業務への立ち直りを迅速に行う取組みをしています。このような取組が可能なように、過去の災害で類似の組織がどのような被害を受け、どのように立ち直っていったかを検証することも重要です。また、議員の立場からは、地域ごとのレジリエンスを考えることも大切です。例えば、食料の潜在的な備蓄、住民避難のスペースなどは都市部と農村ではベースが異なり、さらに地域リーダーやコミュニティの成熟度なども、同じ自治体内でも地域により状況異なります。これらは、地域ごとの災害に対する耐性や立ち直りのスピードに直結します。議員は、これら地域のレジリエンスの内容を普段から押さえておくことが求められます。

第2節

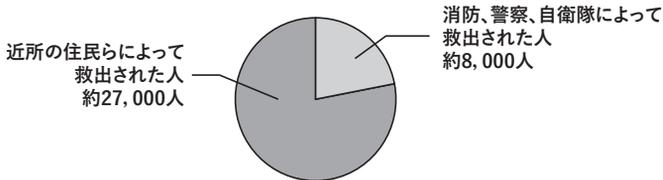
自助、共助、公助って何ですか

災害に限らず、主に行政サービスにおける行政と市民の関係を示す言葉として、「自助、共助、公助」という言葉を耳にすることがあると思います。「自助」とは自らのことは自らの力で対処すること、「共助」とは家族や周囲の人々の相互支援を受けながら対処すること、「公助」とは自治体などの行政の支援を受けて対処することを意味します。ちなみに「自助」が「自己責任」に近い意味合いで捉えられる場合もありますが、少なくとも災害時では「自助」は「自己責任」と同義ではありません。

ただ、大規模災害時のように一度に多くのところで救援が必要になると、行政による支援だけに頼るのは、現実的に難しい場合があります。

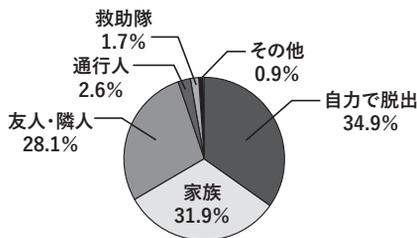
実際に、1995年の阪神・淡路大震災では、倒壊した家屋等の中から救助された人の約8割近くが、消防・警察・自衛隊などの公的機関ではなく、近隣住民等の市民により救助されたとの調査結果も見られます（図表 1-1、図表 1-2 参照）。大規模災害では、道路の破損などで緊急車両の通行が難しくなることや、あまりに多くの負傷者が発生し、救急車や要員が不足することなどから、現場での人命救助には「公助」よりも「自助・共助」が大きな役割を果たしているのが実態です。しかし、この「自助・共助」は、一朝一夕には成り立たず、普段からの取り組みが重要です。

【図表 1-1】阪神・淡路大震災における市民による救助数と消防、警察、自衛隊における救助者数の対比



出典：河田恵昭「大規模地震災害による人的被害の予測」『自然災害科学』16巻1号1997年

【図表 1-2】阪神・淡路大震災での生き埋めや閉じ込められた際の救助の主体等



出典：社団法人日本火災学会「兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書（神戸市内、標本調査）」

第3節

防災・復興を学ぶ3つの視点と 「自助、共助、公助」の関係性

これまでの自治体行政では、「防災」については、数多くの災害の経験を経て様々な取組みが進んできています。しかし、近年の状況を見ると、毎年のように大きな災害が発生しており、災害の発生をもはや所与のものとして行政を考える必要があります。

そう考えると、災害が発生した際に、その後、地域の復興をいかに迅速に行うかということも、自治体政策の中では重要です。その意味で、「防災」の視点の次に、地域が被災したときに地域を復興させるために反転攻勢する「レジリエンス」や「復興」の視点も重要です。

これらの「防災」⇒「レジリエンス」⇒「復興」の政策のサイクルをうまく回すために大切な資源が「人材」と、これらの人材をつなぐ「地域のつながり」です。また、住民の意識や行動を変え、災害とその後の復興を「自分ごと化」するために、大きな「壁」となっている「正常性バイアス」を克服することも重要です。

「正常性バイアス」とは、第4章でも取り上げますが、災害や困難に対して「自分だけは大丈夫」と考える、根拠のない過信や思い込みのことです。「正常性バイアス」があるために地域のリスクに対する感覚が鈍化し、「防災」⇒「レジリエンス」⇒「復興」のサイクルを支える前提が崩れ、「自助・共助」の取組みを阻害するのです。

今後、市民や議員の皆さんは、災害のリスクを当然のことと考え、「防災」⇒「レジリエンス」⇒「復興」のサイクルを事前に想定し、地域のチカラを高めていくことが、特に大切になります。