

都市の リスクマネジメント

第120回

「減災」と自治体の課題

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長、神戸大学名誉教授

室崎益輝



阪神・淡路大震災の反省を踏まえて、「防
災から減災へ」という道筋が示された。本稿
では、この減災の考え方にこだわって、これ
からの自治体の危機管理や防災の在り方を考
えることにする。

減災の考え方

「減災」の特質は、二つの切り口から説明で
きる。その一つは、哲学的な切り口である。
ここでは、「大きな自然に対する小さな人間」
という関係性に行き着く。自然の計り知れな
い奥深さを認めて、自然に対して謙虚であれ
ということである。人間の力で自然を抑え込
んで被害をゼロにしようとする傲慢な態度か
ら、自然からの破壊を受け入れ少しでも被害
を減らそうとする謙虚な態度への転換を求め
るものである。

もう一つは、実践的な切り口である。減災
という被害の引き算を、対策の足し算で図る
ことが求められる。多種多様な対策を補完的
に組み合わせて、トータルとして被害の縮減
を図るのである。100人の命が奪われると

ころを、家具の転倒防止により20人の命を救
い、取りあえずの耐震補強により40人の命を
救い、地域の救命救助活動で10人の命を救う
というように、犠牲者を80人、40人、30人と
減らしていくのである。

この対策の足し算には、「時間」「空間」「人
間」「手段」がある。「時間」の足し算では、直後
の対応に事前の対応や事後の対応を組み合わ
せることが求められる。「空間」の足し算では、
国土レベルや都市レベルの対策にコミュニ
ティレベルの対策を組み合わせることが求め
られる。「人間」の足し算では、公助や自助に
互助や共助を組み合わせることが求められる。
最後の「手段」の足し算では、ハードウエ
アにソフトウェアやヒューマンウェアを組み
合わせることが求められる。

減災では、実施可能な対策を積み重ねて、
リスクの軽減を着実に図ってゆくのである。
防災における応急対応やハード対策に重点を
置きすぎる傾向、あるいは行政に依存しすぎ
る傾向からの脱皮が必要だと考える。

事前対策と事後対策の強化

自治体の地域防災計画を見ると、予防対策
や復興対策に比べ、圧倒的に応急対策の記述
が多い。それだけ、バケツリレーに代表され
るような応急対応に依存した計画になってい
る。ところが、阪神・淡路大震災などの実態
を見ると、家具の転倒防止や住宅の耐震補
強、燃えにくいまちづくりや災害に強いコ
ミュニティづくりといった事前の予防対策や
減災対策が、非常に重要であることが分か
る。一方、住宅再建から始まって生活再建、
さらにはコミュニティ再建などの事後の復興
対策も、減災には欠かせないことが分かった。

にもかかわらず、事前減災対策や事後復興
対策は極めて不十分である。事前の対策で
は、耐震補強などの予防医学的な対策に加え
て、災害に関わる環境共生や文化醸成などの
公衆衛生的な対策が欠かせないし、事後の対
策では、災害関連死やコミュニティ崩壊など
の間接被害を緩和し、経済の復興など地域の
再生を迅速に図る対策が欠かせない。

Risk Management

互助とコミュニティ防災の強化

「人間」の足し算では、公助に加えて自助や共助が、「空間」の足し算では、大きな公共に加えて小さな公共が必要となる。この共助と小さな公共のいずれもがコミュニティ防災につながる。阪神・淡路大震災以降、その救助活動の実績から、自助、共助、公助の関係が「7対2対1」といわれるようになった。それは間違いで、私は「5対∞（無限大）対5」でなければならぬと主張している。自助と公助は、それぞれ自己責任と行政責任を果たすということ、どちらが主でも従でもなく「5対5」でなければならぬ。

ところが、大規模な災害になると、自助と公助がいくら頑張っても対処できなくなる。そこで、それを補完するための共助や互助が必要になる。この共助は、世界中から支援が来る、多種多様な支援があるという意味で「∞」である。共助には、大きな可能性が秘められている。それゆえ、共助を最大限引き出すように努めなければならない。そのためには、災害ボランティアが駆けつけられるような支援環境の整備や、地域の中で助け合えるようにコミュニティの絆の強化が喫緊の課題となっている。

この共助の強化に関連して、ボトムアップ型の「地区防災計画」の取り組みが推奨されている。この地区防災計画は、トップダウン型の地域防災計画と車の両輪をなす。市民主体

で取り組むべきこと、コミュニティでしかできないことを、地区防災計画としてコミュニティ自らで決め、それを率先的に実践するのである。家具の転倒防止を地域ぐるみで進める、高齢者の避難誘導を支え合って進める、避難所の温かい食事をみんなで作るなどの取り組みを、共助の力で進めるのである。

この共助の取り組みでは、消防団員、民生委員、防災士、看護師などが連携して取り組む、さまざまな人々が特技を生かして協働するといった形での、「人間」の足し算が効力を発揮する。

ヒューマンウェアと人材育成の強化

「手段」の足し算では、堤防の建設や拠点の整備といったハード面の対策に加えて、情報システムの整備や自主防災組織の育成といったソフト面の対策が欠かせない。ところで、ハードとソフトがあれば十分かというと、決してそうではない。東日本大震災では、堤防というハードと情報というソフトがあったにもかかわらず、多くの人が命を失った。警報や指示があっても逃げようとしなかったことや、人間の意識というヒューマンな要素に問題があったためである。そのヒューマンウェアを変えるための防災教育の強化が、ここでは求められる。

この教育では、子どもを含む市民全体の教育とともに、行政職員を含むリーダー教育の

在り方が問われている。つまり学校教育だけでなく社会教育、さらには職員教育の充実が欠かせないということである。とりわけ、最近の災害対応を見ると、自治体の職員の防災力が十分でないために、被害の拡大を招くケースが増えている。地域の防災力向上を求める以前に、行政の防災力向上を求めたい。危機管理担当の職員のみならず、全職員を対象とした体系的な防災教育が必要で、その内容の充実強化が求められる。さらには、首長に対する十分な時間を取った研修も必要だと考えている。

筆者プロフィール

室崎益輝 (むろさき よしてる)

1944年生まれ。京都大学工学部卒業、同大学院工学研究科修士課程修了。神戸大学都市安全研究センター教授、独立行政法人消防研究所理事長、消防庁消防研究センター所長、関西学院大学教授、ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長を経て、2017年より兵庫県立大学大学院滅災復興政策研究科長、神戸大学名誉教授。日本火災学会会長、日本災害復興学会会長、地区防災計画学会会長、中央防災会議専門委員、消防審議会会長などを歴任。日本建築学会論文賞、日本火災学会賞、防災功労者内閣総理大臣表彰、兵庫県社会賞、神戸新聞平和賞、NHK放送文化賞などを受賞。著書に、『地域計画と防火』（勁草書房）、『建築防災・安全』（鹿島出版会）、『大震災以後』（岩波書店）など。