

## [シンポジウム報告 ③]

## 災害時の地域での連携について



敬愛大学総合地域研究所所長・国際学部教授

## 水口 章

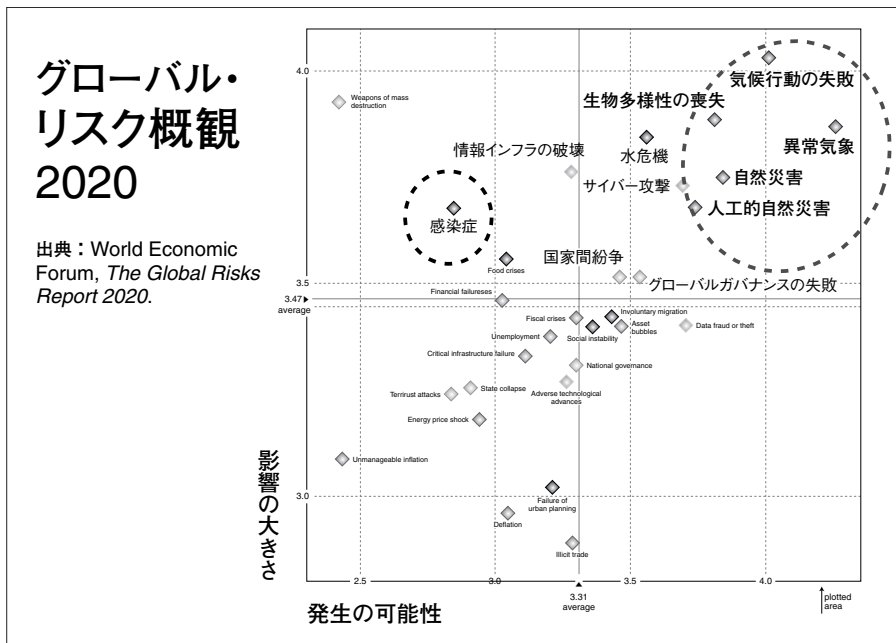
総合地域研究所所長の水口です。前のお二方のご報告で、千葉ではしっかりとした災害対策が練られていると認識された方が多いと思います。2020年7月6日に、国土交通省から新しい10項目に関する防災対策が発表されましたが、千葉県、千葉市のご報告は、これらの項目をしっかり踏まえた準備をしていることが検証できたと考えます。

さて、私の報告は、公共政策学、地域社会学の観点からお話をさせていただきます。報告内容は、①災害リスクと被災状況、②災害政策の変遷、③低頻度災害の高被害化、④大規模災害に地域社会はどう向き合えばよいかなどについてお話を進めていきます。

まず、私の結論から申し上げます。近年、予想外の災害が増えていることから、人的、物理的な被害の軽減といった従来の対策に加え、日常生活に災害政策を組み込む必要が出てきていると考えます。つまり、「暮らしやすいまちづくり」と、「災害に強いまちづくり」という2つの政策をしっかり組み合わせることが大切になってきているのです。そのためには、単に災害から生命や財産を守るということではなく、人間の尊厳、一人ひとりの暮らしを守ることをベースに考えなければならないということをお話したいと思います。

では、初めにリスクについて少し考えてみたいと思います。スイスに本部を置く世界経済フォーラムが毎年、世界のリスクに関する報告書を出しているのですが、これは2020年のリスクに関する分布です（スライド3-1）。縦軸はそのリスクの影響の大きさ、横軸は発生の可能性となっています。現在、地球温暖化への懸念が世界的に高まっています。この図の右上のところを見ていただくと、自然に関わる災害の発生リスクが非常に高く、発生した際の影響も非常に大きいことがわかります。世界経済フォーラムは近年、自然災害の危険性に警鐘を鳴らし続けています。

また、左上には感染症のリスクが指摘されています。この報告書は新型コロナウイルス

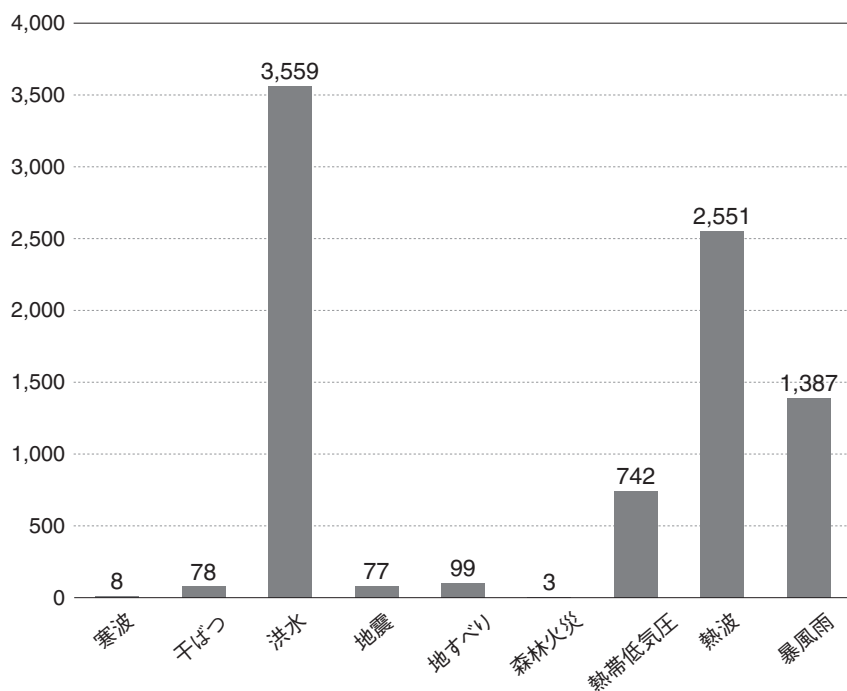


感染危機前に出されたものですので、発生の可能性がそれほど高いとされていませんが、発生すればその影響は大きいと評価されていました。本日の朝の段階ですが、世界の新型コロナウイルス感染症による死者数は129万427名となっています。この亡くなった方の数の多さに加えて、その方たちのご家族への影響まで考えると大変深刻なものがあります。それから、感染者ですが、5,255万6,751人という数です。また、後遺症の問題もあります。5人に1人が後遺症が出るとの報告もあるとのことで、脳への障害も懸念されています。ですから、大きな意味での自然というものは、やはり侮ってはならないと思っています。

次に、グラフを参照しながらハザードについてみてみましょう（スライド3-2）。世界の自然災害における死者数は、社会の脆弱性と関係しているといえます。数字的には洪水、それから熱波による死者が多いですね。最も死者数が多い洪水では、インドで1,900名の死者が出ています。2019年の自然災害による死者数を国別でみると、インドが第1位、第2位がフランスで1,442名、次いでベルギーとなっています。フランス、ベルギーでの死者は熱波が発生したことに関係しています。死者数の上位には、アフリカの国々が続いています。災害を考えるに当たっては、災害の種類、災害数の推移、被災地域の強靭性を踏まえる必要があることを指摘したいと思います。

以上の点を踏まえ、日本の自然災害における被害者の表から日本の傾向をみていきます（スライド3-3）。来年3月で、東日本大震災から10年になります。地震項目では、2016年に多くの死者・行方不明者が出ています。これは熊本地震によるものです。2011年の火山活動は普賢岳の噴火です。2018年は風水害が非常に多い。この年には広島、岡山、愛媛で集中豪雨が発生しました。このように災害が多発し、被害者が多く出ています。先ほど申し上げましたように、こうした災害の対応では、財産と生命を守ることが大切であることはもちろんですが、高被害リスクを軽減しながら、被災者の人間として尊厳ある生活の維持、

## 2019年の世界の自然災害における死者数



出典：内閣府、2020、『令和2年版 防災白書』をもとに報告者作成

- ・洪水での死者数が最も多かったのはインドで1,900人。
- ・熱波で死者が出たのはヨーロッパです。とりわけ、フランスが1,435人、次いでベルギーが716人でした。
- ・国別では、インド1,962人、フランス1,442人、ベルギー716人、ジンバブエ628人、モザンビーク602人の順で死者数が多かった。

スライド 3-2

改善をはかっていくことが、やはり重要です。

2020年も、7月までの段階で既に、豪雨により熊本で65名の方が亡くなっています。また、千葉県においては、これは皆さんもご経験なさったと思いますが、6月25日にマグニチュード6.1の地震が発生し、市原市やいすみ市で被害が出ています。自然災害のリスクは身近にあるということです。

一方、頻度が低い災害が大きな被害をもたらすことも確かでしょう。こうした低頻度災害の高被害化のメカニズムを考えてみましょう。これは、「災害は忘れた頃にやってくる」という言葉に関わるお話です。

災害の軽減対策が進むと公共インフラが強靱化されていきます。当然ながら、それだけの費用をかけていくわけです。そして、科学的な予想というものを重ねていく中で、この程度の災害なら大丈夫だというような安心感がつくられていきます。そうした安心感が、現在の科学ではとらえきれない自然の未知なる力の軽視につながっていきます。こういうところから「想定外」と表現される自然現象が起き、被害を大きくするのです。つまり、危機対策が進むことで、われわれは危機を忘れてしまう。そうした時に、想定を超える出

## 日本の自然災害における死者・行方不明者数の推移 (2012-2019)

	風水害	地震	火山	雪害	その他	合計
2011年(参考)	136	22,288	0	125	2	22,551
2012年	52	0	0	138	0	190
2013年	75	0	0	92	6	173
2014年	112	0	63	108	0	283
2015年	28	0	0	49	0	77
2016年	45	267	0	32	0	344
2017年	60	0	0	68	1	129
2018年	285	49	1	103	6	444
2019年	114	0	0	0	0	114
2012-2019年の合計	771	316	64	590	13	1,754

出典：内閣府、2020、『令和2年版 防災白書』をもとに報告者作成

- ・今年が阪神・淡路大震災から25年でした。
- ・そして、来年は、千葉県でも大きな被害が出た東日本大震災から10年を迎えます。
- ・2014年の火山は、9月の「御岳山噴火」。
- ・2016年の地震は、4月の「熊本地震」(M7.3)。
- ・2018年の風水害は、全国におよんでいるが、特に、広島、岡山、愛媛で甚大な被害が出た。
- ・2018年の地震は、9月の「北海道胆振東部地震(ほっかいどういぶりとうぶじん)」(M6.7)。
- ・そして、令和元年には、千葉県で、台風15号と19号により大な被害がでました。
- ・雪害でも毎年多くの命が失われています。

### スライド 3-3

来事が発生し、対策がとれないほど大きな範囲に被害が及んでしまうというメカニズムがあるのです。

次に、低頻度高被害を生む政策面の要因について、日本の行政を中心にみていきたいと思います。日本の災害政策行政について歴史をさかのぼって見てみましょう。戦後早々の1945年には三河地震、1946年には昭和南海地震、1948年には福井地震と大規模な地震がありました。三河地震はマグニチュード6.8で死者2,306人、昭和南海地震はマグニチュード8.0で死者1,443人、福井地震はマグニチュード7.1で死者3,769人を出しています。雨風災害では1945年の枕崎台風で死者・行方不明者3,969人という大きな被害が出ています。また、1947年のカスリーン台風では死者・行方不明者1,930人が出ています。戦後の日本政府の財政は厳しく、経済復興が進まない中で、公共事業への予算配分もままならず、公共インフラ、地域社会、個人と、強靱性が非常に低い状況でした。このため、自然災害が発生した際には非常に大きな犠牲者が出たということです。先にお話ししたアフリカ地域のように、人びとが脆弱な状況下で暮らしていたわけです。

その後の政策をみていくと、1960年代の政策では、災害対策関連が一般会計予算の中の

8パーセントぐらいを占めており、強靱性を高める努力をしていることがわかります。ハード面では国土の保全を前面に掲げ、ソフト面では1947年に災害救助法などの制定が行われています。この分野への政府予算の支出はその後にも継続されています。こうした政策がとられるようになったきっかけは、死者・行方不明者5,098人に上る1959年の伊勢湾台風でした。

1980年代には災害に関する予算が削減され、5パーセントを切るような予算配分になります。それは、だんだん強靱性が高くなってきて、当然ながら、復興復旧にかかる費用が必要なくなってきたからです。その費用を事前の対策費に回していくという形がとられました。それが削られていきました。また、政府、地方自治体の財政が悪化しているという理由もありました。その中で、地域コミュニティのあり方がテーマとして上がってきます。それは、1973年のオイルショック、これによって国家財政の運用、富の再配分に変化が生じたことと関係します。新自由主義経済の政策のもと、災害政策では防災に加えて「減災」という言葉が入ってきます。減災という言葉を入れることによって、公が災害に対応する以外に、自助、共助を加えた対策が進められるようになります。この時期、大きい政府か小さな政府かという議論が盛んになされていました。方向としては、復旧についてはできるだけ民間を使おう、そういう考え方が出てきます。建前としては、国土の保全効果が高まり、都市再開発などが進む中で、住民には災害対策への安心感が出てくる。それに対する警告を与えるという意味で自助、共助というものを強く打ち出す政策です。そのことで、地域コミュニティの防災活動とか官民産の連帯というような言葉が、いろいろな白書や書類の中に踊り始めるのがこの時期です。

この政策は、先ほど紹介した低頻度高被害型の災害が起きたことで大きく転換されはじめます。それが1995年の阪神淡路大震災です。この震災で、国の災害政策は、被災者の心の問題や避難生活など細かな点まで意識が及ばないという認識が生まれました。具体的に言いますと、避難所の開設やその運営、それから仮設住宅の供給や生活支援です。こうした被災者支援を行政だけで実施することは難しく、その多くはコミュニティに頼ることになります。従来の自助、共助、公助といった役割分担がより重要になる状態になったわけです。こうして、多様な主体が目標を共有し、連帯を提唱するというような政策を考え出さなければいけないという方向に変化していったのです。

現場では、できるだけ災害の被害を軽減するという形で解決を求める「協働」という活動が目立つようになりました。そして、阪神淡路大震災での市民活動の高まりを指して「ボランティア元年」と言われるようになったわけですね。

その一方、政府は、やはり公助を通し、中央集権的な災害行政の維持を図ろうとしています。そして、災害対策基本法の改正を行います。改正案には、自助、共助、公助という言葉を使わず、「自発的防災活動」、「ボランティア」、「自主的防災組織」という言葉が盛り込まれました。そのことからわかるように、個人や地域コミュニティ、基礎自治体が主体となって災害対応に取り組むことが奨励されるものの、政府による補完性が十分に図られる内容にはなっていませんでした。つまり、ガバナンスのあり方はトップダウンのまま、実施主体は基礎自治体に任される形です。それが典型的に現れるのが防災計画です。県の防災計画はご存じのように、省庁や総理大臣に対する報告という形になります。そして、市町村という基礎自治体の防災計画は、あくまでも県への報告という形になります。承認

から報告に変わっただけで、上から下へという形式はそのままです。阪神淡路大震災以来、市民の政治参加の動きをもっと活かすことができる改正とはいいいまいように思います。

こうした低頻度高被害の災害が発生した後の行政の対応については、さまざまな指摘がなされました。例えば、実は科学技術というものに依存しすぎているのではないか、短期的な対策になっているのではないか、行政中心の活動になっているのではないかという指摘です。そして、残念なことに、こうした指摘を受けた改革が遅れているような状況下で、2011年に東日本大震災が起きてしまいました。

東日本大震災を経て、近年、基礎自治体や市民からは、地域、地区などの小規模集団における住民参加による地区防災計画を作成することが重要だとの指摘が出ています。しかし、日本全体でみると小規模な地区という単位での防災計画づくりは、まだ数少ない状況です。市民自身が、身近なところで起きる災害について考え、市民の間で合意形成をはかり、防災計画をつくっていくこと、それは、「暮らしやすいまちづくり」の糸口にもなると考えます。しかし、それはなかなか実行されていません。

その要因のひとつは、町内会、自治会の活動や民生委員の活動など、地域を支える体制の脆弱化にあると考えられます。また、高度情報化社会の進展にともない、経済や物流システムが非常に複雑になっています。さらに、高齢者世帯が増加しており、単身世帯も増えてきています。在留外国人、観光客の増加もみられています。人と人との関係では、都市化が進み、生活スタイルも大きく変わり個人化することで、とりわけ都市では人間関係が希薄化しています。

一方、政府や基礎自治体の財政が非常に厳しく、何かしようと思っても資源が乏しく、公費を拡大することができないため、共助、自助が注目される。また、基礎自治体は市町村合併により行政サービスが広域化しているだけでなく、災害時には広域避難をしなければいけない状態も生まれています。自治体によっては、職員数を削っているところもあります。この状況は地域によってかなり違いがあります。つまり、中央政府による全国一律的な災害対策の実施は難しいというのが現状です。

先ほどのご高話からわかるように、千葉県、千葉市では、これらの問題の解決に向けてしっかりと取り組んでおられます。具体的には、アンケート調査や市民の声を聞くシステムを使い、住民の目線で防災計画づくりをなされており、ひとつのモデルになるのではないのでしょうか。

では、次に、「災害に強いまちづくり」と「暮らしやすいまちづくり」の組み合わせ方についてお話ししましょう。

災害と社会に関係する主要な学会の、災害に関する最近の論文では、防災・減災の対策と暮らしやすいまちづくりの地域政策の相互補完性を高めるとの指摘が少なくありません。その一方、県、市の防災計画の中にまちづくりのハード面の費用が含まれていることは、あまり好ましくないとの批判もあります。

唐突に思われるかもしれませんが、私は「現成受用」という仏教の視点が大切だと考えています。それは、日常の暮らしを大切にすることからはじまると思っています。ある禅僧のお話しを聞く機会があったのですが、「雨の日には雨の仕事を、晴れの日には晴れの仕事を」とおっしゃっていました。雨が降っているから部屋に閉じこもるのではなくて、雨の日に外に出れば初めて樋の中にゴミが詰まっているとか、道の下水がこういうふう詰



まっているというのを発見し、そこで掃除ができるのです。同様に、晴れの日には晴れの日だからできる仕事がある。しかし、いずれの仕事も、日々を良く生きるためにしていることに変わりはありません。現在の状況をしっかり受け止め、理解し、その状況の中で、自分ができることに精を出して日常を生きることが大切だという教えだと思っています。

第1に、防災計画は人びとの生命と財産を守るためのものです。そうであれば、防災計画をデザインする際、計画立案において、自然と人の共生、人と人の共生がどうあれば暮らしやすいまちになるかを考えながら、災害時にしなければならない仕事、平時にしなければならない仕事の両方を書き込んでいくことが良いのではないかと考えています。

2点目として、自治体、NPO法人、ボランティアセンターなどの連携体制をつくる上でのポイントについてお話しします。それは、情報共有会議を定期的で開催することです。そのことで、少なくとも連携活動の中での役割分担を決めやすくなります。情報共有を通し、各市民組織がそれぞれできることを確認し合うことが重要です。そして、NPO法人やボランティアセンターはどういうことをやるのかを明確にすることが大切です。災害時に行くことだけでなく、例えばどこに高齢者施設があるのか、一人では動けない人がどれだけいるのかなどについて、日常生活の中で確認しておくことで、日常的にも災害時にも、より有効なサポート機能を果たすことができ、安全・安心のまちづくりができると思います。

3点目は、ワークショップの活用です。社会福祉協議会、ボランティアセンター、国際交流協会などには、外国も参加したシンポジウムや講演会を開催しています。こうした事業に加え、災害に関するワークショップを実施してはどうかと考えます。災害対策については、文章を読み、頭で理解しただけでは、いざという時になかなか行動できないのではないのでしょうか。平常時にワークショップで疑似体験をしてみる事が大切だと思います。その中で、新たな対応策や新しい取り組みの方向性がみえてくるということもあるでしょう。ワークショップを重ね、地区の防災計画を作るという共同作業によって、その町の実態に即した計画になっていくと思います。

4つ目は、行政と民間との協働です。これについては、先ほど千葉市からお話がありました。国もここに力を入れています。民間の事業者は被災者になる可能性もありますが、被災時の強力な支援者にもなります。したがって、民間の事業者の減災に努め、機能的な支援者になってもらうことが重要です。そのため、民間事業者への講師派遣や対策計画の研修などを重ねていく。限られた資源を災害時に有効に使えるように準備しておくということですね。

こうしたことを進めていくには場が必要になります。その場の1つとして公民館を挙げさせていただきます。日本全国には、社会教育として生涯を通して学べる場として公民館が設置されています。現在、公民館は小学校の数より多いのです。生涯教育の場としてだけでなく、人々が集い、新しいネットワークをつくる場としての公民館の機能に注目すべきです。現在、公民館はコミュニティセンターとしての役割も果たしています。公民館では、すでに災害リーダーづくりにも取り組んでいます。新型コロナウイルス感染症の影響を考えれば、ICTを活用した災害教育の実施も検討すべきでしょう。また、公民館を拠点とした災害支援者ネットワークづくりや、地域の学校、大学と連携していくことも考えられます。こうした地域の人的ネットワークづくりは、災害時の支援だけでなく、平常時に

も地域の活性化に役立つ者にもなると考えます。

以上、地域社会での災害への取り組みについてお話してきました。最後に、現場と政策立案について少し触れておきましょう。政策は、統計数字や机上のシミュレーションによって立案されることが少なくありません。しかし、とりわけ災害政策は、現場の経験と知識が重要です。現場には直面する現実があります。危機に直面したとき、どうしたらそこから抜け出せるのか、唯一の正しい答えがあるわけではないのですね。でも、前に進まなければいけないから、判断し、行動しなければなりません。人びとが体験してきた成功例、失敗例が残されています。こうした現場の経験と知識を、実際の地区防災計画の中に反映させていく。これが、重要なのではないかなと思います。身近にある場としての公民館の活用、そして現場の経験と知識を活かしつつ、共に計画をつくり、修正し続けていく日常的な作業が大切だと思います。

私のあとは、本学の矢口先生がお話になられますが、矢口先生はつい最近、『再生・発展における課題の分析』というご著書を出版されました。東北大震災から得た現場の知恵についてまとめられています。こうした書籍を多くの方に読んでいただければと思います。では、矢口先生にバトンを渡したいと思います。

ご清聴ありがとうございました。