

第6回 自助・共助・公助を重層的に進める

国士舘大学防災・救急救助総合研究所 教授 山崎 登

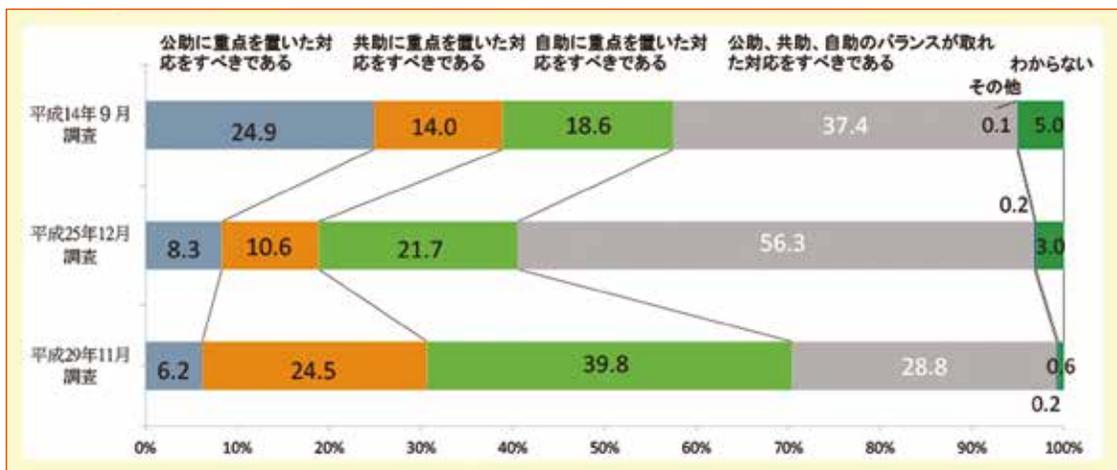
▶ 自助・共助・公助

大学で防災の授業を受けている学生に「災害から自分や家族の命を守るために大切なことはなんだろうか?」というテーマでレポートを書いてもらうと、多くの学生が「自助・共助・公助」が役割を果たすことが重要だと書いてきます。自助は災害のときに自分の命や安全を自分で守ることで、日頃からそのための備えをしておくことです。共助は地域のコミュニティやボランティア、それに企業などが互いに助け合うこと、公助は行政など公的機関による救助や支援のことをいいます。

「自助・共助・公助」の役割分担について、自助が7割、共助が2割、公助が1割といった比率を耳にすることがありますが、それは阪神・淡路大震災のときの救助や避難生活の状況からいわれるようになったことで、多くの場合、災害が大きくなると行政など公的機関の手には負えなくなることを指しています。しかし阪神・淡路大震災の発生当時、行政など公的機関は現在のような備えがほとんどありませんでしたし、防災に果たす行政など公的機関の役割がそれほど小さいわけではありません。というより「自助・共助・公助」は果たすべき役割が違って、同じ土俵や物差しで比率を考えることができない性格のように思います。「減災時代の避難を考える」の6回目は、「自助・共助・公助」の役割を考えながら、三者のベストミックスを考えたいと思います。

平成30年版の「防災白書」には、内閣府が全国の18歳以上の男女3,000人を対象に行った「防災に関する世論調査」の結果がでています。災害が起こったときに取るべき対応について、「自助・共助・公助」のどれに重きを置くか聞いたところ、「自助」が39.8%で4年前の前回の調査と比べて18ポイント増えました。また「共助」も24.5%と14ポイント近く多くなりました。一方「公助」

重点をおくべき防災対策（自助・共助・公助の調査時点別比較）



防災に関する世論調査（平成30年版防災白書）

は6.2%で、2ポイント減りました。前回に比べて最も減ったのは「自助・共助・公助のバランスをとるべき」という答えで30ポイント近く少ない28.8%でした。熊本地震や最近の豪雨災害など大きな災害を目の当たりにして、自助や共助への意識が高まったとみることができそうです。

▶ 最近の災害が教える共助の重要性

2019年（平成31年）3月11日で東日本大震災から8年になりましたが、復興庁のまとめでは、2018年（平成30年）12月の段階で、いまだに5万4,000人が避難生活を送っています。このうち4万3,000人が原子力発電所の事故が重なった福島県の避難者で、福島県の被害の深刻さと復興の険しさがわかります。

東日本大震災は共助の取り組みが、いかに重要かを明らかにした災害でもありました。想定を超える津波が襲ってくる中、地区の人たちが声をかけ合って、津波のハザードマップに示されていた避難



「長洞元気村」の拠点・震災復興センター（岩手県陸前高田市）

場所よりも高いところまで逃げて助かった人が多くいましたし、救助や支援が遅れて地域が孤立した中でも、隣近所の人たちが食料や飲み物を持ち寄って助け合って直後の生活を乗り切った例もありました。

震災直後に取材した岩手県陸前高田市広田町の長洞地区は、養殖漁業を中心とした60戸ほどの小さな集落でしたが、津波で地区の半数の住宅が流されました。避難所に指定されていた公民館も被害を受けたことから、住宅を失った住民は高台にあって無事だった20数軒の住宅に分かれて避難生活を送りました。各家庭にあった米や食料を集めて共同生活を続け、その後にできた仮設住宅にもまとまって入居し、自分たちで「長洞元気村」と名付けて復興に取り組みました。震災から8年経った今も地区内の高台にまとまって復興住宅を建て、地域で力を合わせて震災体験を語り継ぐ活動などを行っています。

各地の災害現場を長く取材してきましたが「人を助けるのは人」です。また地域の力は防災だけに発揮されるわけではありません。防災訓練に人が集まる地域は防犯や防火の活動にも人が集まりますし、お祭りやイベントも賑やかです。つまりは地域に関心のある人が多ければ、地域の活性化にもつながるのです。地方では過疎と高齢化などによって、また都市部でも核家族化や近隣への無関心などから地域のつながりが薄れつつありますが、今後の防災を考えると、人と人が支え合うコミュニティの再構築を全国で急がなくてはなりません。

▶ 公助にしかできないこと

2015年（平成27年）の関東・東北豪雨の大きな被害を受けて、災害時のスムーズな避難を進めようと、2019年（平成31年）1月19日、マイ・タイムライン作りのリーダーを養成する、全国で初めての講座が茨城県常総市で開かれました。講座を開いたのは、鬼怒川流域の自治体と気象庁などの国の機関で組織する「鬼怒川・小貝川上下流域大規模氾濫に関する減災対策協議会」です。

マイ・タイムラインは、いわば住民一人ひとりの避難計画で、災害のときの逃げ遅れを防ぐ狙いがあります。具体的な

作り方は、まず市町村が作っているハザードマップなどを見て、洪水が起きた際に「自分の家がどのくらいの深さの水に浸かってしまうか」や「浸水が何時間くらい続くのか」を調べます。その上で台風などの大雨で発表される気象情報や河川の水位の情報、さらには市町村の避難の情報などが出た時に、どのような準備をし、どんな行動をとるかを考えていきます。自分の家族に避難に時間のかかる高齢者などがあるかや避難所が遠いか、近いかなどの条件を踏まえ、いつ持ち物を準備し、どんな情報で服を着替え、どのような状況になったら避難行動を始めるかを整理していきます。

こう書いてくるとマイ・タイムラインは自助の取組とっていいのですが、マイ・タイムライン作りに利用するハザードマップはむろんのこと、気象情報や避難勧告などの情報は行政など公的機関が発表する情報です。行政など公的な機関は土地や河川、建物など、防災を進めるにあたって欠かせない様々な情報をもっています。それらの情報を災害時ばかりでなく、日頃からわかりやすいかたちで公表し、周知するのは公助の重要な仕事です。

また高度経済成長の時代を中心に人口が右肩上がりに増えていった時に、ダムや堤防などの施設を作って、洪水や土砂災害などの危険がある地域にも宅地造成を進めて住宅を作ってきましたが、これからは少子化の時代に向かいます。また急速な高齢化で素早い避難が難しい人が増えていきます。土地の利用制限や税金や保険などの手法を組み合わせ、長期的な視野に立って土地利用のあり方を考えて、より安全な場所に住み替えを進めていくことは行政にしかできない仕事です。さらに昭和南海地震の後の昭和22年にできた「災害救助法」や、伊勢湾台風をきっかけに昭和36年にできた「災害対策基本法」などの法律や制度を、今の時代に合ったものに変えていくのも行政の大事な役割です。こうした行政や公的機関にしかできない仕事をきちんと進めることが、自助や共助を進めることにつながっています。



「マイ・タイムライン」リーダー認定講座
(茨城県常総市・2019年1月19日)

▶ 自助の取り組みが上滑りしないように

先に紹介した内閣府の世論調査には懸念される内容も並んでいます。自助が防災の出発点だとい

う意識は広まったものの、それが上滑りして具体的な防災につながりきれていないのです。

たとえば大地震で心配なことを聞いたところ「建物の倒壊」との答えが72.8%ありましたが、「耐震診断を実施していない」は51.5%と半数を超え、住宅が壊れた際の備えである「地震保険に加入している」は46.1%にとどまっています。また家具や家電の転倒・落下防止対策は、「ほぼ全ての家具・家電の固定ができていない」が17.7%、「重量のある家具や家電などの固定はできていない」が28.9%で、両方を合わせても半数に届いていません。対策ができていない理由としては、「やろうと思っているが先延ばししている」が36.0%、「面倒だから」が20.3%という結果です。わかっているにもかかわらず、実際に行動にうつすのは面倒だから、先延ばししてしまっているというのです。

去年7月の西日本豪雨は広い範囲で記録的な豪雨となり、死者・行方不明者は245人（総務省消防庁、第59報）にのぼり、平成になって最大の豪雨災害となりました。総務省消防庁によると、豪雨がピークとなった7月7日には九州、四国、中国、近畿、東海、北陸の21府県の109市町村が避難指示を、20府県の178市町村が避難勧告を発表しました。避難指示と避難勧告を合わせた対象者は約863万人にのぼりましたが、市町村が指定する避難所に行った人は約4万2,200人で、全体の0.5%しかいませんでした。

この災害を受けて、今後の避難のあり方を検討した中央防災会議の作業部会は、防災情報や防災教育、さらには地域の防災力の強化などについての提言を盛り込んだ報告書を、2018年（平成30年）の12月にまとめましたが、その中でこれまでにない住民への呼びかけをしています。

「国民のみなさんへ ～大事な命が失われる前に～」と題された文章の中で、「行政は万能ではありません」「行政が一人ひとりを助けに行くことはできません」「皆さんの命を行政に委ねないください」「地域の皆さんで助け合いましょう」「行政も全力で、皆さんや地域をサポートします」などと書かれていて、多くの住民が防災意識を低下させ、自分の命を人任せにしているのではないかという強い危機感を滲ませています。

多くの専門家が地球温暖化の影響が現われ始め、去年の西日本豪雨のような雨は今後日本のどこで降ってもおかしくないと指摘しています。また日本は地震の活動期に入ったと指摘しています。自然現象がかつと変わり始めたのに、住民の意識が従来のままでは被害は拡大する一方です。過去の経験だけを頼りにするのはなく、様々な災害情報に自ら進んでアクセスし、自分と家族の安全を確保することを徹底させなくてはいけない時代になったのです。

▶ 防災対策は重層的に

防災を考える上で、「自助・共助・公助」の3者がバランス良く役割を果たすことが欠かせませんが、これまでみてきたようにその実践はそれほど簡単なことではありません。

防災対策は重層的に進める必要があつて、国や防災機関や自治体はむろんのこと、地域や住民もやるべきことを疎かにしないことが重要です。災害の多い時代を迎え、やるべきことを先延ばしている余裕はないように思えます。「自助・共助・公助」のどれか一つでも漏れがあると、そこから被害は拡大していきます。自助あつての共助、公助あつての自助・共助だということを改めて確認しておきたいと思えます。