

新たな地域防災対策への道(最終回)

～国民皆防災への取り組みに向けて～

鹿児島大学名誉教授 岩 松 暉
(株)パスコ九州事業部 池 邊 浩 司

1. はじめに

本連載では、人知を超えた自然災害の激甚化や態様の変質、そして過去に膨大に整備されてきた防災諸施設の対応限界、そして本格的な少子高齢化と人口減少社会を迎えた地域防災力の相対的な衰退等を色々な角度から課題として抽出してみた。これらを踏まえつつ、災害大国に暮らす我々の21世紀における地域防災対策のあり方、より一層厳しさを増す自然災害から生存していくための対処策などについて、読者の方々と共に考えてみたいと筆を進めてきた。ところが、3月11日東北地方太平洋沖地震が発生、震度7クラスの烈震と大津波が襲い、東日本沿岸の地域や人々が高さ10mにも及ぼうかという大津波で瞬時に失われていく映像を目の当たりにした筆者らは、暫く言葉を失うと共に、人間の非力さや無力さを痛感した。しかし、我々はこの世に生を受けたからには、たとえ微力であってもその命を全うし、自分達の子孫には安全で安心な社会を手渡していく義務がある。こう考え直しつつ、最終回である「新たな地域防災対策の道」を記していきたい。

2. 「想定外」という言葉

東日本大震災は地震・津波による大災害に加え、福島第1原発事故という原子力発電施設(社会インフラ)も瞬時に破壊され、放射能事故をももたら

した。この関連報道では「想定外」という言葉が多用されているが、そもそも「想定外」という言葉は何であろうか?

社会資本の整備目的は、施設を「公共財」として捉え、国民全体で費用を負担して安全・安心な社会を構築し、これらを活用しつつ国全体で豊かな暮らしを創造・享受していくところにある。したがって、社会資本整備施設は必然的に最低限の「コスト」で、最大の「機能」や「効果」を生み出すように計画されている。これら諸施設がその機能や効果を継続して発揮していくためには、これを阻害する「外力」を計画時においてあらかじめ「想定」しておき、抗する性能を付与しておく必要があり、その「外力」の一つの要素が地震や津波、風水害などの自然営力である。この「外力」の想定に、前回でも触れたように、昭和時代の気象統計や昭和時代の土地利用形態を前提として基準や指針・仕様類が決められてきた。そもそも地球の年齢は46億年であり、近代観測データのあるのは高々百数十年に過ぎない。その短期間のデータに基づき百年確率云々などと言ってきたのである。地球の年齢を人の一生にたとえれば、1分にも満たない診察で分かったようなことを言ってきたといえよう。実際、貞観津波堆積物が三陸から福島まで発見されており、貞観地震は連動型の超巨大地震だと指摘されていた(鳥居ほか、2007)。慶長津波も大きかった。今回のような大津波は数百年に1回は起きていたのである。相手は地球な

のだから、地質学的スケールで物事を考える必要があることを今回の大震災は教えてくれた。このような数百年～千年に一度の地学事象を想定に含めると、ハード対策万能主義は根本的に改めなければならないし、原発のような重要構造物に対しては、設計図やシステム上だけでなく、現場環境や潜在するシステムリスクも考慮したフェールセーフシステム(多重防護システム)を万全にしておく必要がある。

今回世間で多用されている「想定外」という言葉は、我々が様々な「外力」について、科学技術の力や施設機能(性能)に頼り、これを過信していた事で、抗すべき術が殆ど取れなかった今回の超巨大災害(外力)に対して、「正常化の偏見」的な発想のもと、苦し紛れに心底から吐露された言葉なのかも知れない。

3. 今回の大震災対応と我が国を支えた社会システムの綻びがもたらすもの

阪神淡路大震災以降、今回の東日本大震災を経て、我々には「助け合い精神」が脈々と生きていた事を学んだ。暴動や略奪も起こらず、皆で支え合って生活している被災者の姿は、外国からは驚異と尊敬の念で見られている。一方、地方や地域の垣根を越えた「超広域的な救援・救助活動」があり、国民一人ひとりの「ボランティア精神」に基づいた被災者への様々な義援活動がある。狭い島国に肩を寄せ合う我々には、多かれ少なかれ「お互い助け合っていないとやがては自らも滅してしまう。困ったときはお互い様だ。」という日本人のDNAが心の底流にあって、これが蘇ってきたからではないかとも思う。

我が国は、第二次大戦敗戦後の短期間で奇跡的復興を遂げた。これは「忍耐強く、繊細で丁寧、器用さ」を有する国民性と、「産(民間)」、「官(行政)」、「学(研究機関)」間での強いトリプル連携力

があったからであり、この社会システムが「経済大国日本」を作ったと言っても過言ではなかろう。他方で、経済的な豊かさを追求していく過程で、

①協働的社会から家族単位を大切にす社会基礎単位の変化(集団的な社会→核家族社会)

②道徳(モラル)の低下や地域奉仕、愛着精神の衰退(愛情主義→無感情合理主義)

③伝統や技(匠)を重視する現場主義からITなどによる間接管理重視主義への変質

(現場重視による経験実績主義→間接管理手法重視による現場リスクの回避優先主義)

と言った社会システム面の諸課題も生んだ。これらは防災面から見ると、ある意味「陰」となる部分であり、「地域防災力」というキーワードからすると、まさしく負の要素である。

また、経済成長期に完璧な機能を果たした「産(民間)」、「官(行政)」、「学(研究機関)」を連携軸とする社会システムも、長期景気低迷や国内の本格的な少子高齢化と人口減少社会化など、短期間に激変し続ける社会に対しては、上手く追従できなくなりつつあり、「産(民間)」の海外脱出による産業空洞化や「官(行政)」の財政赤字による防災人員の減少や広域化による初動対応能力の低下など、随所で綻び始めている感がある。

しかし、我が国は世界有数の「災害大国」であり、東日本大震災の様に広域な大災害が現に起こっている今だからこそ、こうした過去の「陰」の部分をしかりと顧み、より災害に強い新しい社会システムを模索・構築していく必要があるのではないだろうか。

4. 国民皆防災への取り組み、学生や地域への防災教育や防災技能講習の義務化に向けて

さて、筆者らが地域防災計画や防災支援を行う際に、行政が縦割り組織の弊害に喘いでいる姿は相変わらずの感はあるが、かつての「御上意識(上

から目線)は大きく改善されており、「住民(国民)と地域の安全・安心を如何に守るか?」という「協働意識」へと変革しつつある事が感心するポイントとして挙げられる。他方、住民側でもボランティア活動や地域支援活動の輪は広まりつつあるが、まだまだ課題も多い。「安全・安心は行政(御上)に責任あり。住民は税金納入で安全・安心を完全に保証されるのが当然」というウルトラ級の他力本願主義の方が未だ多数おられることである。その一例として、自治会長さん達の愚痴話として、「地域集会や地域行事(区役)に参加を呼びかけても、出席は顔なじみと老人世代ばかりで、この自治会内では顔や家族の構成も判らない若い世代の御家族が沢山おられ、その実態が把握できないのです。」という話が結構多く聞かれる事に象徴される。この現象は、自主防災組織や消防団組織の機能にも影響を与えており、過疎化が進む山間地域より人口密度の高い都市近郊地域の方が逆にその組織率が低く、活動自体も低調であるという?悲しい結果を生んでいる。

さて、この様な諸課題を解決して、如何に災害を回避し、安全・安心な日本を作っていくにはどうするか?前述した様に、かつて我が国繁栄の礎を築いた社会システムも昨今の社会環境の大変化に追従し難くなってきている。ここまで来てしまうと、やれ「行政」だ「消防」だ、「ボランティア組織」だ、「自主防災組織(自治会)」だ等と、個々に課題や問題点をあげつつも致し方が無い。ここは、今後の少子高齢化社会の姿もイメージしつつ「国民皆防災制度」や「将来を担う若者への防災教育」への取り組みをより一層積極的に推進する方策がより良いのではなかろうか?

以下に、筆者らの独断的なアイデアを幾つか提起してみたい。

【提案その1】防災体系の改善

防災に関しては、国(内閣)→各省庁→都道府県→市町村→自治会→住民という基本的な体系から、国(内閣)→危機管理庁(各省庁の統合部署、いわゆ

る日本版 FEMA である。もっとも本家の米国 FEMA に関しては批判的な情報もあるが。)

→道州制的な地域連合消防防災局(都道府県広域連合体)→都道府県・市町村→自治会・住民という体系へと思い切って変更し、広域激甚災害でも地方(地域)単位で初動危機管理を行う体系とする。

【提案その2】地域(地方)自治体間での協定や広域支援体制の強化

最近隣接市町村による防災相互支援協定が結ばれるケースが多くなったが、今回のような超広域災害では全部が被災地になってしまった。そこで、現在ある姉妹都市に関する相互協定制度を活用してはどうだろうか。首長さんのにこやかな握手の写真飾っておくだけでなく、実質化するのである。職員を相互出向させ、日頃から土地勘を身につけ顔の見える人脈を培っておくのである。

現在、名古屋市が陸前高田市を全面支援しているという。しかし、地名すら知らない人が大量に被災地に出かけても戸惑うことが多いに違いない。また、今回は津波のためにコンピュータとシステム自体が全損して戸籍や住民票、地籍などの行政の基本データが失われる事態も発生した。姉妹都市間での行政各種データの相互バックアップ保管なども有効であろう。もちろん、国・都道府県が管理するクラウドコンピュータシステムにデータを置くという手や、民間企業との業務提携の一環としてバックアップデータを保管する手などもあるが、これらは情報セキュリティシステムの完備が前提となる。

【提案その3】国民皆防災の礎づくりに向けた教育改革と災害文化の醸成

今回釜石における群大田教授らの防災教育が奏功した事例が報道されている。本来なら現教科に「防災」の時間を設けて欲しいが、ゆとり教育が見直され、時間がぎっしり詰まっている現状では難しい。釜石のように、あらゆる教科の中で防災教育カリキュラムを意識的に組み込んで欲しい。この時間に消防防災訓練、避難訓練、防災出前講

座や各種防災マップの説明なども取り入れ、教職員だけでなく行政、地域(企業、自治会、消防団)、専門家(コンサルタントエンジニア)等の外部による「より実践的な」防災教育やミーティング、災害教訓の伝承等を行い、将来の国民皆防災の礎とする。

また、高校や大学を利用しない手はない。とくに大学は、地域の中では一番広い敷地を有し、広い教室や食堂など設備も整っている。自衛隊のヘリ基地になり得る広いグラウンドもある。付属病院を持ち、自前の地下水を使用しているところもある。何よりも千・万単位の屈強の若者集団がいる。自然災害科学を「必修」とし、保健体育の時間に心臓マッサージやAED操作法など救急救命の実習を義務づけるのである。単なるボランティアではなく、組織的な災害支援部隊になり得よう。なお、市町村とは管轄違いとして、大学が避難所になっていないところも見受けられる。狭い縦割り主義は早急に打破しなければならない。

最近では歴史ブームという。リタイアした団塊の世代では郷土史サークルが盛んである。こうした中でも郷土災害史や災害の文化を改めて見直してもらい、楽しみながら防災を考え、親の世代となった自分の子、さらに孫へと伝承をしてもらいたい。要するに「防災の日常化」である。

【提案その 4】地域(地方)単位の災害特性を踏まえた自然災害予知・予防観測体制の構築

現在は、気象庁や国土交通省系の防災研究機関が最新の知見を元に風水害、地震・火山などの自然災害の予知・予測に関する研究や観測を進めている。しかし、災害の態様によっては局所的なゲリラ豪雨や高潮、あるいは火山噴火など地域特性が大きい災害もあり、より地域に特化した災害予知・予防システムからの情報を要するものもある(例:大雨による土砂災害警戒情報など)。現在は防災情報の総合システム化によりギャップ解消を図りつつあるが、どうしても広域での情報提供が主体となるため、末端の市町村防災部署では逆に迅

速な判断に窮する場合もある。そこで、地域(地方)を1単位とした地域災害特性を踏まえた自然災害予知・予防観測体制に関するローカルネットワーク化を進める。これらは特に火山の噴火や高潮・津波などの災害予測に対して有用と思われる。

【提案その 5】災害に強い国づくり・まちづくりとしての地方(地域)の時代

現代社会はシームレスの織物に例えられる。今回の震災でも東北の部品工場が被災しただけでサプライチェーンに大きな支障が生まれ、世界中の自動車生産に影響を与えた。これが関東大地震だったら、日本経済は立ち直れないほどの壊滅的な打撃を受けていたであろう。メガバンクのシステムダウンで全国に影響を受ける事故もあった。防災の基本は危険分散である。気象庁はバックアップシステムを大阪管区气象台に持つというが、そうしたことだけではない。人口の地方分散のためには、首都・大都市一極集中を改め、地方で生業が成り立つ政治へと意を決して大転換して欲しいものである。原発のような大規模集中発電システムからローカルエネルギーや自然エネルギーを活用したスマートグリッドシステムへ、大規模物流から地産地消へ、である。都市計画についても経済効率だけでなく、最初から防災思想を組み込んで欲しいものだ。市町村合併に伴い学校の統廃合も進み、各自治体は公有資産としての原価償却と施設再利用のあり方に何時も苦しんでいる。学校は避難所になるケースが多いのだから、この事態は好ましくない。最初から地盤も良く津波や水害にも安全なところに、バリアフリーの建物を多数建てておくのである。給食も効率主義のセンター方式を改め、自校方式を復活する。給食室は避難所に欠かせないライフライン機能の維持施設なのである。学級崩壊なる言葉も出現した今だからこそ、「こぢんまり」としたより家庭的な学校が別の教育観点からも必要なのではないだろうか。

5. 本連載を終えるにあたって

本連載を始めた頃に九州北部・中国地方豪雨災害や霧島新燃岳の火山噴火が、そして平成 23 年春には東日本大震災が発生した。災害発生の際に、筆者らは地域防災や防災分野で走り回っているが、それでも犠牲になった方を見る度に、胸が締め付けられる思いがする。

昭和には古き良き「田舎」があり、地域には隣保班や地域の催し会があり、自治会を中心に「助け合い」精神のもと、当時の色々な苦難を乗り越えてきた。また、「防災」についても、昔からの災害教訓(言い伝え)を子孫に伝承していく事は、地域に住む人の約束事であった。それが、豊かさと

引き替えに街の無機質化と人間関係の希薄化が進行してしまった。

未曾有の大災害に直面している今だからこそ、我々はもう少しこうした「昔ながらの良さ」を振り返り、「地域防災」のあり方について、真摯に考えても良いのではないだろうか？

災害には一人では立ち向かえない。行政そして地域と住民が一致団結して立ち向かう姿こそ、良き日本の姿なのではなかろうか？本連載で提議した様々な事が、読者の忌憚ない意見としてさらに議論され、安全・安心な日本を作っていくきっかけにでもなれば幸いである。

最後に、本論を寄稿するにあたり支援頂いた関係各位には深くお礼を申し上げます。