



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
水口 章

はじめに

災害に関する研究は多くの分野でなされている。本報告では、公共政策学、地域社会学の先行研究を参考に、災害行政を通じた地域社会での連携の取り組みについて検討する。

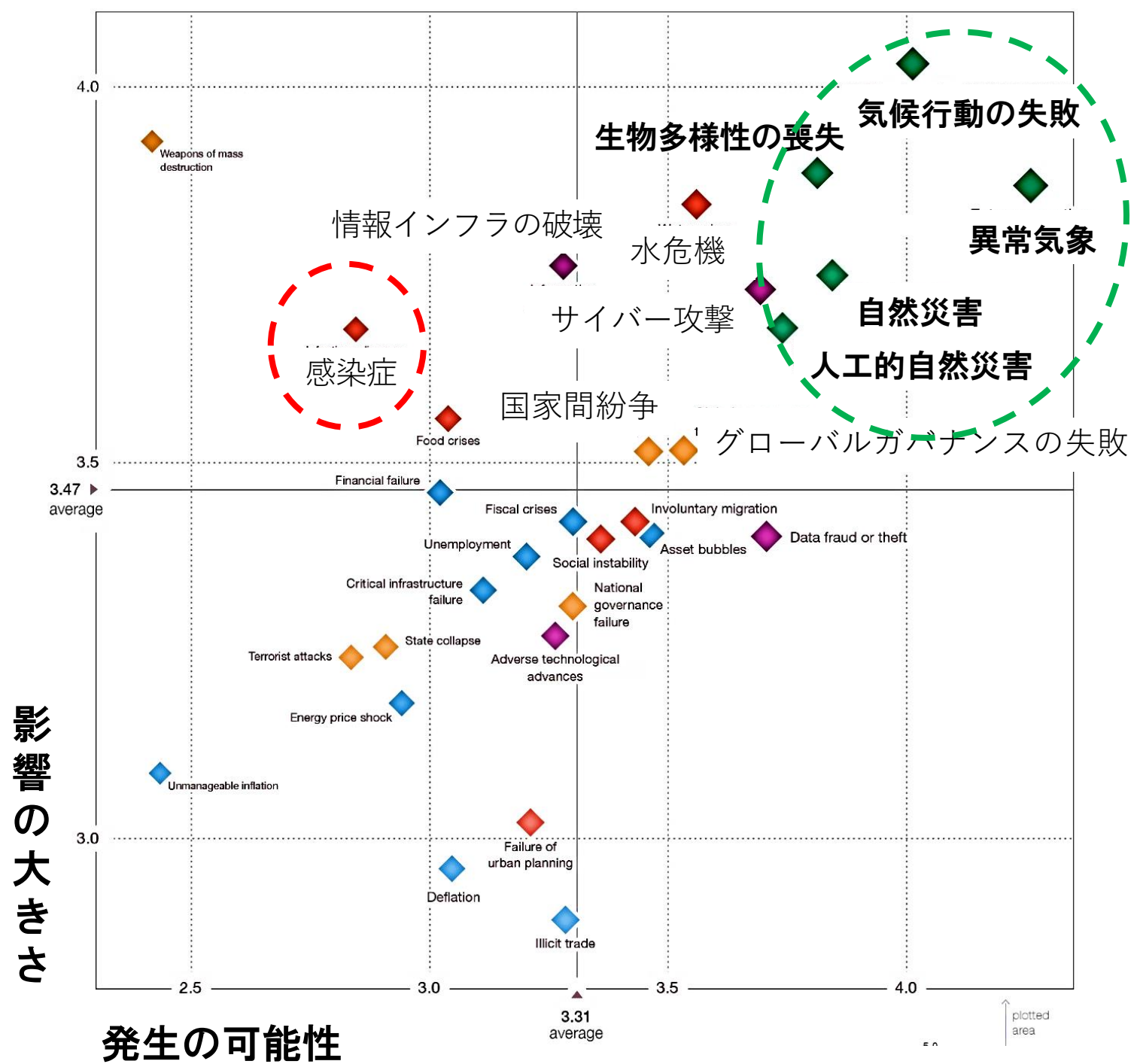
➤ 報告の内容

- ① 災害リスクと被害状況
- ② 災害政策の変遷と低頻度被害災害の発生
- ③ 大規模災害と地域社会の取り組み

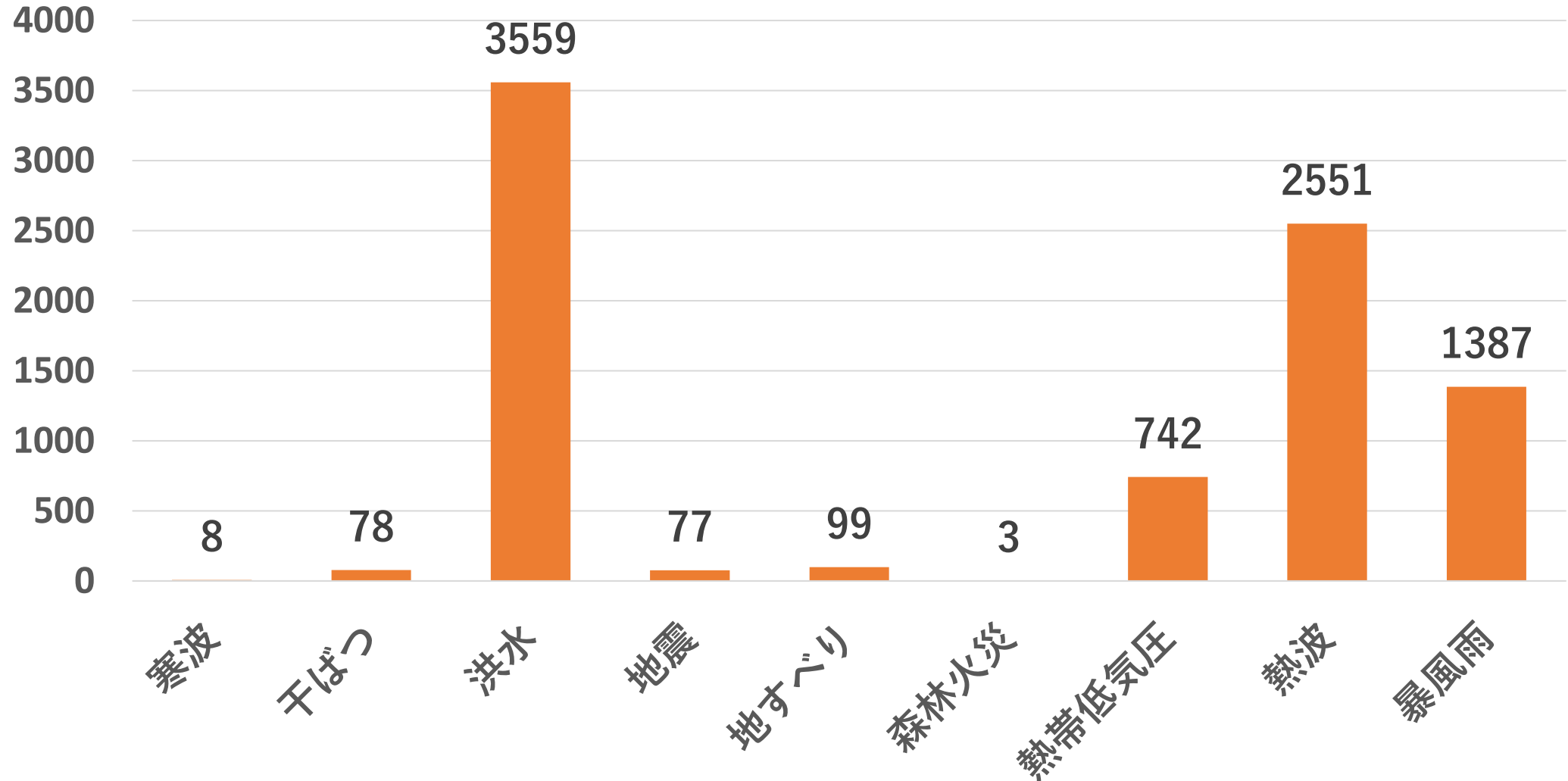
➤ 結論：人的・物的被害の軽減対策から、新たな地域社会をデザインする政策へ

グローバル・ リスク概観 2020

出典：World Economic Forum, *The Global Risks Report 2020*



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

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（参考）	136	22,288	0	125	2	22,551
2012	52	0	0	138	0	190
2013	75	0	0	92	6	173
2014	112	0	63	108	0	283
2015	28	0	0	49	0	77
2016	45	267	0	32	0	344
2017	60	0	0	68	1	129
2018	285	49	1	103	6	444
2019	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

低頻度高被害災害リスクの高まり

- 被害軽減対策が進み、社会が強靱化することで社会の災害抑止力が上昇 ⇒ 災害の発生確率が減少
- 頻度が少ないため、過去の経験的データ、科学的統計などが不足 ⇒ 予見が困難
- 社会の災害抑止力を上回る災害が発生 ⇒ 膨大な被害をおよぼす

例) 1946年の昭和南海地震（マグニチュード8.0）から1995年の阪神・淡路大震災までの間、「関西に大地震はない」との認識が社会通念化

災害政策の変遷（1）

▶被害軽減プロセスの成功

- 1960年代、防災関連予算は、一般会計予算総額の8%以上
※ 1959年の伊勢湾台風（死者5089人）⇒ 1960年に治山治水緊急対処法、1962年に災害対策基本法を制定
- 1984年、防災関連予算は5%を切り、減少傾向。とりわけ災害復旧関係が著しく減少
- 事前対策に投資し、災害予防に努める（国土保全、情報システムの構築、科学・技術研究など）⇒ 被害が軽減し、復旧関係の支出が減少 ⇒ 一部の予算を再び事前対策へ

災害政策の変遷（2）

➤ 税込低下にともなう政策変化

- 1973年のオイルショック以降、財政状況が悪化する中、災害を軽減する「減災」概念が災害政策に加わる
⇒ 防災の行政依存からの脱却（公助⇒自助・共助を提唱）
- 国土保全効果、都市再開発などにより、住民の利便性、快適性が高まる ⇒ 自然災害のリスク認識の低下に警鐘
- 防災行政において、住民と行政の役割分担を意識
例）地域コミュニティの防災活動、民官産の連携による防災活動

低頻度高被害型災害の発生（1）

➤ 1995年、阪神・淡路大震災

- ・ 災害の大規模化、長期化による新たな課題
⇒ 避難所運営、仮設住宅の供給など
- ・ 多くの地域コミュニティが被災し、従来の自助・共助・公助の役割分担では対応が困難に
⇒ 多様な主体による目標の共有と連携が提唱される
- ・ 現場の問題（災害被害の軽減）の解決に向けたの協働する市民活動の誕生
⇒ 多数のボランティア組織の誕生

低頻度高被害型災害の発生（2）

➤ 阪神・淡路大震災後の災害対策基本法の改定

- ・ 主な改定内容は、国や自治体の役割に関わること
 - * 行政中心の防災対策は変更なし
- ・ 防災活動については、住民自身の努力を促す
 - ⇒ 「自助」「共助」「公助」の置き換えとしての「自発的防災活動」「ボランティア」「自主防災組織」

➤ 2011年3月、東日本大震災の発生

➡ 低頻度高被害型災害に対する脆弱性が再び露呈

大規模災害と地域社会の取り組み（1）

➤ 地域社会の変化

- ・ 複雑化する経済、物流システム
- ・ 高齢者世帯、単身世帯の増加
- ・ 在留外国人、外国人観光客の増加
- ・ 都市の人間関係の希薄化、生活スタイルの変化
- ・ 政府、自治体の財政悪化
- ・ 市町村合併による市町村エリアの広域化
- ・ 自治体の公務員数の減少

大規模災害と地域社会の取り組み（2）

➤大規模災害への地域社会の対応

- ・ 防災・減災の対策と暮らしやすい町づくりの地域政策の相互補完性を高める対応をとる。
- ・ 自治体・NPO法人・ボランティアセンターなどによる連携体制で地域の課題解決に向けての情報共有会議を定期的に行う。こうした連携活動の一部に災害対応を組み込む。
 - ⇒ 災害時の役割分担の明確化

大規模災害と地域社会の取り組み（3）

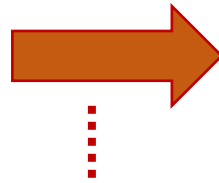
- 社会福祉協議会、ボランティアセンター、国際交流協会、大学、企業などを含む多様な災害支援体制の構築を目的にワークショップを実施 ⇒ 地区防災計画案づくりの一助
- 行政による民間事業者への災害対応として、事前対策・研修への講師派遣、民間事業者間の連携づくり、災害時の情報提供
- 社会教育の場としての公民館の活用 ⇒ 地域コミュニティセンターとしての機能を高め、災害教育、地域災害リーダー育成、災害支援者ネットワークの構築

大規模災害と地域社会の取り組み（4）

➤現場独特の性質

- ・多くの要因と行為者とが複雑に関係しあう場
- ・既存の知識が必ずしもあてにならない場
- ・外部者には十分想像できない場

動かしがたい現実



どうなるかわからない
「これから」

判断・行動が問われる

現場の知見を活かす

まとめ

- 日本では経済成長の中で、災害被害を抑止・軽減する防災対策を推進し、災害時に生命と財産を守る方向であった。
 - しかし、想定外の自然災害、高齢化や財政悪化などの要因により、低頻度高被害型災害が起き、被害が出ている。
 - そのため、従来の防災計画の被害想定、対象災害、対策規模などを見直し、現場に則した取り組みが求められている。
 - そこでは、市民参加型での防災計画の策定、市民の協働などによる地域社会での減災意識の内生化が重要となる。
- ➔市民の合意・連携・協働をもとにした政策形成が、暮らしやすく、持続可能な地域社会をデザインすることにつながる。



<主要参考文献>

千葉実, 2019, 『地方自治・実務入門シリーズ 自治体災害対策の基礎』有斐閣.

——, 2020, 「書評論文——千葉実『地方自治・実務入門シリーズ 自治体災害対策の基礎』(2019年、有斐閣)」『自治総研』500: 1-21.

伊藤久雄, 2017, 「熊本地震ける応急仮設住宅等と地域支え合いセンターの現状と課題」『自治総研』467: 74-90.

永松伸吾, 2008, 『減災政策入門——巨大災害リスクのガバナンスと市場経済』弘文堂.

内閣府, 2020, 『令和2年版 防災白書』.

中村健人・岡本正, 2019, 『自治体職員のための 災害救援法務ハンドブック——備え、初動、応急から復旧、復興まで』第一法規.

玉野和志・三本松政之他編, 2006, 『地域社会学講座第3巻 地域社会の政策とガバナンス』東信堂.

田中重好・黒田由彦・横田尚俊・大矢根淳編, 2019, 『防災と支援——成熟した市民社会に向けて』有斐閣.

東京大学社会科学研究所 大沢真理・佐藤岩夫編, 2016, 『ガバナンスを問い直すII——市場・社会の変容と改革政治』東京大学出版会.

World Economic Forum, 2019, *The Global Risks Report 2020*.

ご清聴ありがとうございました。