

# 21世紀の地域防災の根本的課題

—自然災害からの恒久的避難対策は可能か—

松 井 一 洋

## 目 次

1. はじめに
2. 災害文化論からの主要課題
  - 2.1 日常防災活動の組織再編
  - 2.2 防災に関する地域と人の格差
  - 2.3 子どもの防災教育について
3. 防災とパターンリズム
4. おわりに

### 1. はじめに

遠からず、またしても大災害はこの国のいずれかの地方に襲来し、かけがえない人命を奪い、大切な財産と街を破壊するだろう。日本列島に住む民族の宿痾ともいうべき、この終わりなき「不幸の物語」は、これからも避けることができない。

古来、自然災害が多発するこの国では、時代の為政者によって、災害抑止と被害減少のための数々の工夫と対策が実施されてきた<sup>1)</sup>。そして、20世紀の終わりには未曾有の都市災害といわれた阪神淡路大震災（1995）が発生した。通信が途絶し、道路が倒壊家屋等の瓦礫によって閉塞された阪神淡路大震災においては「公助」が直ちに機能できなかったこともあり、

近隣に居住する住民相互の「共助」こそが人命救助に不可欠であるとあらためて認識された。以来、今日までの22年間は、いわば現代の「第一次防災革命<sup>2)</sup>」として、災害に対する国民の意識改革を促し、発災時の被害を少なくする（「減災」と呼ばれる。）ための地域防災体制構築への序奏であったと位置づけられよう<sup>3)</sup>。そして、政府ならびに地方公共団体（以下、自治体という。）が主唱して、地域住民は、公的な災害抑止と発生時の救助・救援に全面的に依存することなく、住民の、住民による日常防災（自助・共助）活動が推進されてきた。

伊勢湾台風（1959）を契機に、災害対策基本法が制定（1961）されてこのかた、これほどまでに国民一人一人の「防災」意識向上が重要視されることはなかったことであり、いわば経済・社会・文化の成熟した国家において漸く自律的に成立した画期的な国民的覚醒であるともいえよう。すなわち、1995年当時までの人間の驕りともとれるハード中心の災害抑止発想を見直し、「自然との共生」をスローガンに、住民主体の災害発生時の被害をできるだけ少なくするための草の根的な備えの充実を目指すという「防災のコペルニクスの転回」が図られた<sup>4)</sup>。しかしながら、ここ数年に発生した東日本大震災（2011）や広島土砂災害（2014）をはじめとする多様な災害においても、「第一次防災革命」の成果が遺憾なく発揮されてきたとは言い難い。災害発生後には、きまって国を挙げての反省と「教訓の伝承<sup>5)</sup>」が唱えられるが、それらが実際に住民の生活文化に浸透し、リダundant（redundant）な「減災」社会を構築するための道のりはまだはるか遠い。その根本的な原因は、地方行政の首長たるリーダーが口々に「防災に関する意識改革」という観念的な目標を掲げるだけでなく、そのための地域防災力向上への取り組みを、誰が主体となって、どのように推進し、どのような社会システムの構築を目指すのかについて、具体的なプロセスと目標がいまだに明示できていないことである<sup>6)</sup>。

今や「南海トラフ巨大地震」発生の切迫性が叫ばれるなかで、残された時間は少ない。あるべき地域防災の具体像にたいする国民的コンセンサス

を構築し<sup>7)</sup>、それを実現するため「第二次防災革命」に取り組むときである。

まず、あらゆる社会活動における「自然との共生」モデルの構築を急がなければならない。少々の災害には一人の犠牲者も出さない減災社会を構築するためには、「自然への感謝や畏敬」を正しく21世紀の産業構造や生活文化に組み込まなければならない。過去幾多の災害や疫病等の研究成果として「災害被害の大きさは、発生する前の社会構造や都市計画、地域コミュニティのあり方等をそのまま可視化（反映）する<sup>8)</sup>。」ということが周知の事実となっている。しかし、「災害発生前の社会を災害に強い社会に変えていく」という活動よりも「発生した後の救助、救援体制の強化・向上<sup>9)</sup>」に特化している傾向にある。発災後の救助・救援はもちろん重要であるが、多くの被災者はすでに命を奪われたり、負傷したあとである。災害救助法（1947）の精神は、「災害によって自立あるいは自活できなくなった被害者に寄り添って、被災者が自らの力で立ち上がれるようになるまで救助し支援する責務」が国にあると定められているが、そのような災害発生後の救助・救援体制のさらなる充実は重要だが、「事前防災」という災害対策基本法の基本に帰らなければならない。最近、地域防災にとり組む明敏なリーダーたちのなかから「このところの防災活動は、どこか本来のあるべきすがたと違って来たのではないか？」という不安と疑問の声が上がっているのは、阪神淡路大震災後の重要な気付きであった災害発生前の「減災」理念が忘却されはじめてきたからではないか。

1.17（阪神淡路大震災）も、3.11（東日本大震災）も、災害被災者を国民全体が支援するという、政府とマスコミ主導の「劇場型」に演出され、被災者への「鎮魂」と「慰霊」の日になってしまった感がある。「明日は我が身」であるはずの大多数の国民は、自分たちに向かって音もなく忍び寄ってくる次の巨大害悪に怯えようとも、備えようともしていないで、健気にも被災者への支援に力を注いでいることが不憫かつ不条理ですらある。

本稿では、筆者の長年の地域防災啓発活動のなかで感じているいくつかの解決すべき課題とその方向性、および災害多発地域における居住地移転

に関する国家的なパートナーリズムの可能性について述べる。

数十年後にこの拙文がどなたかの目に留まったら、その時点でこの国の防災体制がどこまで進展したか、筆者の現在の考察とどこが違っているかを評価して欲しい。いうまでもなく未来は不確定であり、明確なシナリオを描くことは不可能だが、帰納的「防災」対策（教訓）に関しては、今後とも生活文化としてのひとつずつ確実な定着を目指していかなければならない。

## 2. 災害文化論からの主要課題

### 2.1 日常防災活動の組織再編

第二次世界大戦後、集中工業化による復興政策によって、地縁・血縁に結ばれた地方から都市へ向かった若年労働力がいよいよ定年を迎えて生まれ育った地方への回帰の時代である。そして、「地域防災力」の向上という新しい課題とともに、地域コミュニティが再興を進める時が到来している。社会学者の広井（2010）は「戦後の日本社会で人々は、会社や家族という「共同体」を築き、生活の基盤としてきた。だが、そうした「関係性」のあり方を可能にした経済成長の時代が終わるとともに、個人の社会的孤立は深刻化している。…<sup>10)</sup>」と述べて、地域コミュニティのこれからのあり方について論じている。

ところで、旧来の地域活動である町内会・自治会等は、サンフランシスコ講和条約（1952）以降、漸次、任意団体（親睦団体）として、会費制によりそれぞれの地域の名士や有志によって導かれてきた<sup>11)</sup>。転入転出の多い都市部では、100%加入地域は稀有である。

現代は、先に述べたように地域コミュニティの役割として自主防災（自主防災会）という新しい課題が明示的<sup>12)</sup>に付け加えられている。この自主防災会は、当該地域の全住民を対象にした危機管理組織である。しかし、自主防災会も最小単位は、従来の基礎自治体の行政区分に準拠し、多くは自治体からの要請として既存地域団体（町内会・自治会等）のリーダーに

組織化と運営を依存するところが大きいため、その区分（すみ分け）は曖昧である。その結果、町内会や自治会等未加入者には、それら団体内部の情報（回覧板）は伝達されず、一方で、自主防災会の多くは自前の情報伝達手段を持っていないため、住民同士のコミュニケーションはほとんどない。これでは、地域全体の自主防災活動としての活動が望めないのは当然であろう。

国家的施策として自主防災会の結成を支援し、その活動を後見してきた自治体が今決断すべき方法は、旧来の地域団体（町内会・自治会等）と自主防災会を制度的に切り離し、完全に別組織化することである<sup>13)</sup>。さまざまな過去の経緯や人的なしがらみを乗り越え、地域防災についての実効性と責任の明確な組織体制の構築が求められる。

また、阪神淡路大震災後に構想された、地域防災をより効果的で意義あるものにしようとする民間資格の防災士養成は飛躍的に進捗し、すでに有資格者は全国で12万人を超える<sup>14)</sup>。しかし、それら防災士が居住地地域の防災体制を指導し、運営している例はまだ少ない。また、防災士のみならず、各自治体が独自に養成してきた地域防災リーダーについても、それぞれの居住地で、公式にも非公式にもどのような役割を担うのか具体的に明らかになっていない。主体的に地域防災の重要性を学び、あわせて発生時の住民の避難誘導や避難所運営訓練を受けた志の高い人材（まさに国家的資源ともいえよう。）が有効に活用されないままである。次の大災害の発生について大いに危機感を募らせながら、この重要課題にすみやかに取り組もうとしないのは、地方財政の出捐によってこれら人材を養成してきた以上は「怠る」事実<sup>15)</sup>とすら言えるのではないか。

小括すると、

- ①自主防災会は、新しい目的型コミュニティとして、従来の行政区分と一致させる必要はなく、地域の実情（地域特性、リーダー特性）に応じて新しい行政区分を設定する必要がある。（ただし、連合自主防災会をつくる場合には、従来の行政区分と一致させるほうが効率的であ

る。小学校区にすると範囲が広がる場合がある。)

- ②自主防災会は、お互いに「顔の見える」範囲である1ユニット50～100戸程度を目安とするべきである。
- ③自主防災会の中心的な運営には、防災士や防災リーダーがあたるように定める。(今後はそれらリーダー養成数についても、地域ごとの均等配置について十分に考慮する。)
- ④自主避難、避難に関する災害情報の伝達、指定緊急避難所の運営、仮設住宅等については、ユニット毎の行動を基本とする。(避難所の大規模化はできるだけ避けるとともに、大災害発生時には滞在期間が長くなるので、各自主防災会主体で運営をする方向が望ましい。)

## 2.2 防災に対する地域と人の格差

都市災害は、犠牲者が多く被害は甚大であるし、広域災害は、国家的経済的な危機すら引き起こしかねない。一方で、中小都市や山間僻地においては、財政的にも、人材的にも資源不足が如実であり、自治体の危機管理意識すら十分ではない。防災対策の地域格差は、災害類型や地形・産業・人口構造等の地域特性によっても大きく異なるうえ、国の防災基本理念が、阪神淡路大震災（都市直下型地震）と東日本大震災（広域巨大津波）に牽引されてきたために見落とされている視点も多いことを忘れてはならない。

また、現代防災の目標が、①「減災」（＝命を守る）と②「自然との共生」である以上、この二つにいかにか整合的に防災コミュニティを構築するかというテーマは、地方自治の本旨から言っても、新しい地域コミュニティの創造活動として地域特性を十分に加味していくことが求められる<sup>16)</sup>。

そして、20世紀後半からの幾多の災害の教訓を確実に日常生活文化に還元しようとせず、津波に襲われる危険性の高い海拔数メートルの海岸低地に瀟洒な木造家屋を立て、直下型地震の可能性のある活断層上の原子力発電所を再稼働し、停電になれば高層階は陸の孤島になりかねない数十階にも及ぶ超高層マンションを次々建設しつづけることは、いかなる「自然と

の共生」の未来図なのかと問われれば回答は難しい。もちろん、災害は負の社会事象であり、発生の日時・場所・規範等是不確定であるが、この不確定性の要件は、歴史的事実の統計的推論に過ぎない。そして、「災害に強い社会をつくる」という目標は、災害発生が不確定だからこそ、今日からただちに取り掛からなければならないものである。「防災の主流化<sup>17)</sup>」が世界的な潮流となっているにもかかわらず、まだまだ過半の国民の日常生活において、防災行動が、マージナルもしくは考慮対象にもあがらないのは、明らかに「自然との共生」理念に照らして、人間として不遜であり自滅的行動であることをさらに徹底して啓発いく必要があることはまちがいのない事実である。

### 2.3 子どもの防災教育に関して

防災について、実務教育においても体系的に教育されてこなかったことの問題点は近時、諸方面で論じられはじめている。

2016年10月27日付の中国新聞に東日本大震災で被災した石巻市大川小学校事件に関連して示唆に富む記事が掲載されていた。その記事では、ある県の教育委員会関係者は「…(災害について) 想定外に対応するのは大事だが、どこまで備えればよいのか。」と戸惑っていると応え、防災教育学専門家は「訓練で災害時の行動の『型』を造らなければ応用もできず、想定外に対応できない。」とコメントしている。まず、「想定外」という言葉は、東日本大震災復興のプロセスで「死語」になったはずである。にもかかわらず、学校関係者がこのような現代防災学からかけ離れた時代錯誤的な認識を持って子どもたちへの防災教育カリキュラムを「防災とはこまめでやること」という定量的な内容で策定されるとしたら絶句する。「(避難)訓練」は重要であるが、その目的は子どもたちの災害に対する『想像力』と『行動力』の涵養であって、訓練による『型』を応用して危機に対応するという発想ではなく、子どもたち一人一人の人間力(想像力, 行動力)が『状況に応じて最善を尽くす』結果につながることを学んでほしいと考

えている。

釜石市教育委員会の事前の防災教育が大きな成果を得た東日本大震災における『避難三原則』とは、①想定に捉われるな、②状況に応じて最善を尽くせ、③率先避難者たれ、であった<sup>18)</sup>。いまだに教育関係者が「想定外」とか訓練による『型』に囚われているのは、明らかにこの防災基本思想を正しく理解されていないからである。災害は常に多様であり、歴史的、地学的に一定の類型は把握できても、次にくる災害の規模や範囲は、想定すら不可能であることを肝に銘じるべきである。

子どもたちへの防災=人間力教育にとって最も重要なのは、「命を尊び」、 「自然を大切にし」、「環境の保全に寄与する」ことである（教育基本法第2条第4号）。そして、この社会でともに生きていく隣人たちへの思いやりと共感こそが、「災害の21世紀」を生き抜く基本精神である。ほんのひととき（最大でも1世紀強）しか生きられない命を精一杯に燃やして安全・安心な社会をともに作りあげる崇高な営みの尊さを理解させることから、子どもたちへの防災教育は始まり、その成果として「自助・共助」に基づく防災コミュニティが達成される。

人口的にも、経済的にもシュリンクに拍車のかかるこの国のような先進国にとって、現代資本主義の根本原理である経済成長はすでに過去のものとなったと認識し、できるかぎりスマートなシュリンク社会を目指す必要がある。過去の災害経験の伝承は重要であるが、社会の変化にも対応しつつ、過去の経験に拘泥しないで、状況を冷静に見つめ、未来を創造するという姿勢も必要であり、「環境を認識する力」、「状況を正しく判断する力」、「状況に応じて最善を尽くす行動力」こそが求められることを付言したい。

なお、子どもたちへの防災教育については、「…みずから学習することのできない子どもは、その学習要求を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有するとの観念が存在している。…」（最大判昭和51年5月21日 旭川学力テスト事件より）という崇高な精神に

より誠実に、速やかに実行することが求められているのである。

### 3. 防災とパートナーリズム

津波が定期的に襲う地域では、その想定される波の高さにまさる高地に住居を移転すること（もしくは、その高さまで生活地帯を埋め立てること）が恒久的避難対策である<sup>19)</sup>。土砂災害等における危険地域や水害等多発地域からの予防的住居移転も然りである。これからは土地の高度利用や新しい住宅地開発について、建築確認申請時には、建築主事において災害時の安全性に対する評価が不可欠であり、場合によっては、防災を目的とした土地取用法の適用も検討の余地があるのではないかと<sup>20)</sup>。

ところで、2004年の新潟県中越地震で壊滅的被害を受けた山古志村では、村民が帰村した時に最初に復興したのは祖先の墓地であり、次に生業である鯉の養殖池、そして、自宅は最後であったと聞く。また、東北地方では、現在も漁民のなかには高地移転よりも職住接近した海辺に居住することを望む人がいる。語り継がれるような一部地域での庄屋や網元など強力なリーダーシップによって高地への住居移転が遂行された集落をのぞいて<sup>21)</sup>、多くの集落で高地移転は計画されてこなかったし、そのような地域がスーパー堤防によって守られる計画は不可能である。このような状態を日本人の伝統的な土地神話、生活感情、職業観や人生観の問題として、今後ともそれぞれの「自己決定」に任せることがほんとうに正しい選択なのだろうか。自由主義社会において、このテーマを正面から論じることは許されないことかも知れないという疑念を抱きつつ少しばかり論じておきたい。

東日本大震災後に発行された防災科学技術研究所自然災害情報室メールマガジン第15号（2011.4.8発行）の『三陸沿岸集落の高地移転』には、以下のように記されている。「大きな危険が指摘されている場所でも、さらには、危険地に住んでいて大きな被害を受けた場合でも、移転にまでは踏み切れないのが現実です。本来、災害高危険地には初めから住まないという選択が基本であって、住んでしまったからの移転は次善の策に位置づけ

られるものです。…(中略)…1896年明治三陸津波では死者2万2000人の大被害を受け、三陸の多くの町村で安全な高地への集落移転が検討されたのですが、実施したのは一部の地区にすぎませんでした。その理由としては、被災地区の大部分が漁村で海浜から離れるのは漁業に不便である、零細漁民が多くて資金的に困難である、地区民の利害が一致せず合意形成は非常に難しい、移転地の選定・買収に当たり地主との対立が生ずる、などが挙げられます。また、傾斜地の土地造成は当時の土木技術の面から制約がありました。…」(筆者が一部要約)。

この記事によると高地移転が進まないのは、①住居と職業(漁業)との近接の必要性和願望、②住居移転の資金難、③地区住民の合意形成の困難等が大きな理由である。先に述べた山古志村におけるような先祖伝来の土地への精神的固着という視点は、ここでは主要な理由にはあげられず、それよりも地区住民としての合意形成という地縁的コミュニティ発想が大きな障害となっている。これらから推測するに、住居移転に対する障害の第一は、一次産業従事者の職住接近願望の強さであり、高地移転は地区住民のコンセンサスを得るという高いハードルを越えなければならない。しかし、結論を先に述べれば、津波常襲地域の完全高地移転は、国家的課題として近い将来には必ず達成しなければならない。①は職場への交通手段の問題であり、②は国家的な支援の充実であり、③は地区住民のコンセンサスを容易にする世論喚起である。①については、簡易な交通手段の設置が考えられるが、自動車の全面普及した現代においては大きな物理的障害にはならないはずである。(心理的障害が大きいのだろう。)②については、災害対策基本法第63条には、住民であっても立ち入りが制限される「警戒区域」が定められており、この精神を類推して、災害危険地域での居住を制限する論理を導くことは可能であると思われるが、そのためには、従来居住してきた低地の買収等の十分な補償を考えなければならない。③に関しては、①および②が充実すれば説得は可能ではないかと思われる。これらの点に関して、歴史的にも日本列島に住むことの危険性や未来展望等の

論点を整理して、住民の命を守るための国家的基本方針が打ち出されないのは、いまだに「防災」に関して、発生後の事後対策的な発想から抜け出ていない証左ではないだろうか。

カント (Immanuel Kant 1724-1804) は「何びとといえども、彼自身の流儀 (すなわち彼自身が他人の幸福であると考えているようなあり方) によって私を幸福たらしめようと共生することはできない。そうではなく他人の自由… (すなわち他人の権利) を侵害しないならば、各人は自分の幸福を、自分自身が適切であると見なす方法で追及してよいのである<sup>22)</sup>。」と述べ、所有権は「自律」, 「自己決定」, 「自由」として、国家の介入からの抵抗権として位置づけられている。

リベラリズム的価値相対主義では、社会の「共通善」という発想は否定されるが、災害により命を失う不幸と自己決定、自律の侵害を比較衡量して、被災地域住民の恒久的避難を実現するための国家的施策は可能ではないだろうか。すなわち、国家による「国民の命を守る」ためのパターンリズムの発揮によって私的所有権行使および居住・移転の自由の制限が許されるかという命題である<sup>23)</sup>。ドゥオーキン (Ronald Dworkin 1931-2013) は、パターンリズムを「もっぱら、その強制を受ける人の福祉 (welfare), 善 (good), 幸福 (happiness), 必要 (needs), 利益 (interests) また価値 (values) に関連する理由によって正当化される、個人の行為の自由への干渉<sup>24)</sup>」と定義している。理論的には、自己決定権に対する国家のパターンリズム的介入は、「公共の福祉」の解釈に「所有者の生命・財産の保護」を含めることで可能となると解されるが、そのような手段がどこまで許されるのかは、この国の根本体制に繋がる問題として慎重に判断しなければならない。発生の日時・場所・規模等の要件が不確実な災害からの避難を理由に、自由権の一つである所有権制度に公権力が介入することは、先の職住接近の解消も含めて職業の自由 (憲法第22条) への干渉要素もあり、いわば現代資本主義思想のそのものの変革ともいべき困難なテーマである。そのうえ、全国規模で実施するためには、莫大な国家予算と技術

と時間を必要とする。しかし、先に述べた東北地方の事例にもあったとおり、このままずるずると住民の選択に任せておけば、いずれ数十年後には、再び悲惨な被害が発生することは確実である。かけがえのない命と職住分離について、二つの価値の比較衡量は誰にも容易ではなかろうか。

巨大災害（戦争、疫病も含み）から国民の命と財産を守るのは、国家として最大の事業である。災害から恒久的に避難する国土再開発計画が切実に求められ、そのための危険地域に居住する住民に対する国家によるパターンリズムについて真剣な検討が必要な時期に入ったというべきである。居住地域の選択については、自己決定を超える「共通善」が存在することを法的根拠（法律や条例）にした恒久的地域防災の早期実現こそが21世紀の政治的な最優先事項でなければならない。国家百年の計が求められる。

#### 4. おわりに

ビッグバンから136億年を経た宇宙も、46億年の地球も、出現して数十万年の現生人類も、わずか数千年にしかないささやかな文明もすべて、一人一人の人類の一瞬の生にとっては果てしなき時間の流れであり、そのなかで与えられた時間を懸命に駆け抜けながら、思いがけなく自然災害に襲われて泡沫のごとくに命を落とす。そんな脆弱な人類は、他の生物に比べて若干は小賢しいといえども、いまだ未来についての予測は何一つできないしましてや災害の発生についてなど、ほとんども解明できないで現在の刹那を生きている。

そんななかで、防災活動という営みは、ただいまの安寧と無事な生活の一部を未来の不幸のために犠牲に供することであり、それが「共通善」だと声高に叫ばれ、その集団行動に背を向ける人々には、非協力とか無能とか時代認識不足とかいう無慈悲で身勝手な評価を投げかけることは、果たしてほんとうの正義だろうか。「防災」とは、ただただ「あの時の忘れ物」を取り戻すための後ろ向きの作業に過ぎないのではないか。そして、災害被害の責任をそれぞれの個人の自助・共助の精神に転嫁するような「防災」

とは、これからの災害多発時代に、諦観という遺伝子を自覚させるための精神安定剤に過ぎないとすら思える。

真の「防災」施策とは、永い斗争の末にかけがえのない民主主義の方法として確立してきた立法的手段によって、「所有権の不可侵」という純粹資本主義思想と「居住移転の自由」という生活様式の制限について、「命」と引き換えの強権発動を許容することが求められるではないか。

ある津波危険（常襲）地域のHPには、全国的に自治体の慣用語である『住みよいゆたかなまちづくり』というスローガンが高らかに宣言されている。明日にも巨大津波が地震発生から数分後には襲うであろうと警告されている地域で、いったいどのような時的範囲で「ゆたかなまち」を構想することが可能か。東日本大震災によってまちぐるみ津波に襲われた被災地を思い起こすたびに、危機感と切迫感をあえて言葉のベールに包んだかのような『まちづくり』宣言が心を締めつけ、居ても立っても居られない。われわれは、次の災害による大きな不幸を目前にして、すでに無関心でいることのレッドラインを越えているのではなかったのだろうか。

最後に、現時点における防災の主要と考えるテーマを挙げておきたい。防災の未来予想シナリオを描くについて、ハード的な対策とは別に、国民の生活文化のありようとして解決すべき課題は多い。早晩、この国において現実に直面するものであり、可能ならばまだこぬうちに、総合的かつ横断的に解決しなければならない。

#### ア 地域の日常的防災活動の課題

- ①地域防災組織の整備と具体的な目標設定（自主防災会の組織的強化）
- ②企業の事業継続計画策定と地域防災への協力体制（包括協定の締結等）
- ③情報伝達方法、避難体制の再検討、設備的追加（超高齢社会、国際化等を見据えて）
- ④避難所、仮設住宅等・管理・運営・設備改善等（備蓄や支援物資配分のあり方を含む）
- ⑤学校や地域社会における防災教育の強化（人間力としての防災教育）
- ⑥公私にわたる情報セキュリティの確保と対策（バックアップ体制の整備）

## イ 近未来の全体テーマ

- ①人口縮小社会における国土総合開発の見直し（スマート・シュリンキング）
- ②建築物の耐震化・不燃化促進と超高層住宅建設の見直し（建築確認申請の審査厳格化）
- ③災害危険地帯からの移転など恒久避難促進（私的所有権の制限，地縁文化変革）
- ④広域災害，大災害時の避難・救助・救援体制（広域支援，地域の受援力，国際協力）
- ⑤被災者生活再建支援制度の抜本的改善（自力再建原則の見直し）
- ⑥マスコミの防災理念と災害報道体制の見直し（劇場化報道，センセーショナルリズム等）
- ⑦多様なボランティア活動のあり方

以上

## 注

- 1) 公共事業としての防災の視点は，先に発生した災害と同程度の災害を抑止する目標ラインを設定することである。従って，「想定外」の大災害については，当初からそれを抑止できない。
- 2) 筆者が，独自に名づけた名称であり，ほかにはどこにも使われていない。
- 3) 防災対策は，大きく分けると施設や設備の増強や補強によるハードの対策と，日常的な生活文化の改革（個人の危機感に基づく備えや備蓄，近隣関係の親密度向上による共助，速やかな避難体制など）によるソフトの対策の二つがあり，車の両輪である。阪神淡路大震災以降に特に強調されたのは後者であった。
- 4) ただし，「国民の意識改革」という発想とそのための啓発活動は，歴史を振り返れば反民主主義のおぞましい国民意識（世論）操作という側面を持つ。従って国民の意識改革という言葉を公権力や市民リーダーが，安易に使うことは許されない。いつかまた，「人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であつて，これらの権利は，過去幾多の試練に堪へ，現在及び将来の国民に対し，侵すことのできない永久の権利として信託された。」（憲法97条）基本的人権と民主主義の理念を喪失してしまう日が来るかもしれないことも忘れてはならない。
- 5) 災害対策基本法第七条第三項「前二項に規定するもののほか，地方公共団体の住民は，基本理念にのっとり，食品，飲料水その他の生活必需物資の備蓄その他の自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに，防災訓練その他の自発的な防災活動への参加，過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。」

- 6) 災害対策基本法第五条第二項「市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災会の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない。」
- 7) 「備え」にも、発災前の備えと、発生後の救助や救援のための備えの二つ場面がある。わたしは、「事前防災」としての備えを強調しているが、現在の一般的な防災活動として、「事後防災」が中心となっていることは、防災のあり方として大きな倒錯であることは厳に指摘しておきたい。
- 8) 『災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会報告書』平成21年3月消防庁国民保護・防災部 防災課など
- 9) 平時の地道な防災の備えの充実よりも、災害発生後の緊急社会システムによる救助・救援の準備に傾注するのは人間心理として否定しないが、いつ発生するかわからない災害に対する基本は、弛まない日常生活上の平時の備えである。
- 10) 広井良典『コミュニティを問いなおす一つながり・都市・日本社会の未来』（ちくま書房2010）
- 11) 1947（昭和22）年、連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）は、ポツダム政令15号（昭和二〇年勅令第五四二号ポツダム宣言の受託に伴い発する命令に関する件）に基づく（ママ）町内会部落会又はその連合会等に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する件）により、町内会・部落会について「戦争協力組織」として廃止を命じた。この政令は、1952（昭和27）年4月28日のサンフランシスコ講和条約（日本との平和条約）発効による占領終結まで有効であったが「地域の行事の実施や地域環境の整備等、現実の地域運営には、この組織（町内会等：筆者加筆）が不可欠であったので、政令が失効する時期までに、ほとんどの地域で町内会組織が復活していた。
- 12) 災害対策基本法第二条の二を参照。
- 13) 地方自治法第260条の二第七項による認可地縁団体の一つとして、自主防災会をキチンと位置付ける必要がある。
- 14) 「平時には防災意識の啓発に当たるほか、大災害に備えた互助・協働活動の訓練や、防災と減災及び救助等の技術練磨などに取り組み、求められる場合には防災計画の立案等にも参画します。」（NPO 日本防災士機構による「防災士の役割」より）
- 15) 地方自治法第二四二条第二項を参照。
- 16) 都市における避難行動や避難所運営と、過疎・高齢者地域における避難行動や避難所運営は、まったく発想の違った防災マネジメントが要求される。また、今後の広域災害に関する備えについては、国家行政レベルでの被災地コントロールに柔軟に対応する心構え（援助力）も必要である。

- 17) 『防災の主流化』は、もともとは、国連の国際防災戦略（UNISDR）が用いるグローバルな用語で「Mainstreaming Disaster Risk Reduction」と表記する。その概念には、次の3つの意味合いを含んで使用されることが多い。①各国政府が、「防災」を政策の優先課題とすること。②すべての開発政策・計画に「防災」を導入すること。③「防災」に関する投資を増大させること。
- 18) 釜石市では2005年より群馬大学の片田敏孝教授の指導の元、学校での津波防災教育に取り組んできた。その結果、東日本大震災では無事に避難することができ『釜石の奇跡』と呼ばれた。
- 19) 東北地方太平洋沿岸では古来、平均すると37年に一回、津波が来襲してきた。
- 20) 東日本大震災発生当時、「東北四県沿岸から5km 国立公園案」がささやかれたことがあった。当時は、唐突で驚いたが、将来も同じような悲劇が繰り返される蓋然性を考えれば、このような抜本的な国土利用計画案も十分考慮の対象になる。なお、土地所有権の行使制限については、正当な補償（憲法第29条）が求められるのはいうまでもない。
- 21) 東北の津波常襲地域では、中世から庄屋や網元が強力に集落の高台移転を推進した例が多く存在する。そしてそれらの地域では、東日本大震災においても被害が少なかった。なお、高地移転といっても、山を削ってそれなりの居住地を造成するには、現在のような技術的進歩を待たねばならなかったという事情も忘れてはならないと思う。
- 22) 立岩真也『私の所有権』[第2版]生活書院2014 P. 481-482 訳は、市野川容孝
- 23) 現在のところ、どの研究や文献も、パターンリズムは、あくまで「個人の自己決定への支援・助言」という発想から脱却できていない。
- 24) 樋澤吉彦 2003年3月 『精神保健福祉』34-1: 62-69「自己決定」を支える「パターンリズム」についての一考察—「倫理綱領」改訂議論に対する「違和感」から—

## 参 考 文 献

- 広井良典（2010）『コミュニティを問いなおす一つながり・都市・日本社会の未来』ちくま書房
- 浦野正樹（2008）『自主防災組織活動マニュアル』東京法規出版
- 遠藤薫編著（2011）『大震災後の社会学』講談社現代選書
- 倉田弘行（2006）『総合防災学への道』京都大学学術出版会
- 神戸都市問題研究所（1982）『地域コミュニティ行政の理論と実際』勁草書房
- 越澤明（2012）『災害と復旧・復興計画』岩波書店
- 近藤誠司・宮本匠（2012）『防災・減災の人間科学』新曜社

- 佐藤主光・小黒一正（2011）『震災復興』日本評論社
- 佐野眞一（2011）『津波と原発』講談社
- 鈴木猛康（2011）『巨災害を乗り越える地域防災力』静岡学術出版
- 田中淳・吉井博明（2008）『災害情報論入門』弘文堂
- 津久井進（2012）『災害と法』岩波新書
- 中川剛（1980）『町内会—日本人の自治感覚』中公新書
- 中村八郎・森勢郁生・関西靖（2010）『防災コミュニティ』自治体研究社
- 広瀬弘忠（2011）『きちんと逃げる。』アスペクト
- 広瀬弘忠・中島勸子（2011）『災害そのとき人は何を思うのか』ベスト新書
- 福留強（2011）『助け助けられるコミュニティ』高木書房
- 船曳建夫（2010）『「日本人論」再考』講談社学術文庫
- 辺見庸（2012）『瓦礫の中から言葉を わたしの〈死者〉へ』NHK出版新書
- 前山総一郎（2009）『コミュニティ自治の理論と実践』東京法令出版
- 柳田邦男（2004）『阪神・淡路大震災10年 新しい市民社会のために』岩波書店
- 山崎丈夫（2009）『地域コミュニティ論 三訂版』自治体研究社
- 矢守克也（2013）『巨大災害のリスク・コミュニケーション～災害情報のあたらしいかたち』ミネルヴァ書房