

4 防災まちづくり

東日本大震災に学ぶ自治体の在り方

「減災」とは

東日本大震災の教訓を端的に言うと、「減災」、「危機管理」、「連携協働」という三つのキーワードに要約されると思います。今日は、この三つのキーワードを中心にお話しします。まず、「減災」です。「減災」において重要なことは、ゼロリスクという立場を取らないことです。ゼロリスクというのは、絶対に安全でなければならないということです。命は何よりも増して大切なものですが、「ゼロリスク、ゼロリスク」という一切の被害を認めない立場を取ろうとすると、にっちもさっちも動きが取れなくなります。

私は、津波災害で言うと、何百年に1回という津波において、人口1万人当たり1人の命は、場合によっては失われても仕方がないと思います。「死んでもいいのか」と怒られそうですね。しかし、100万人の都市であれば、100人が死ぬことは避けられません。減災は、限りなくゼロにしようということで、1万人当たり1人ではなく、100万人当たり1人にしていこうと努力はしますが、絶対にゼロにできるかと言えば、それは非常に難しい問題です。ただ、そこを少し認めないと、日常生活の真の豊かさや利便性、生きがい、家族の団欒まで否定せざるを得ません。現在、JR西宮の駅の近くに、元アサヒビールの大きな敷地があります。その敷地を西宮市役所が大英断で購入して、そこに防災拠点を作ろうとしています。救急病院や消防の基地、あるいは日常時の防災教育センターのようなものを造って、いざというときの避難場所にできる大きな体育館を造ろうとしています。津波が来ても、近くで逃げ遅

れた人がその避難ビルに入れば命が助かります。ところで、津波の危険のある地域に防災拠点をつくることに対して強い批判があります。しかし、私はつくるべきだと思っています。津波が来ても最低限の機能ができるように盛り土をし、人工地盤を造ってそこに建てればいいのです。救急や消防や防災教育センターは、日常的に市民が使うので、日常から市民にとって便利なところになってはいけません。さて、京都の町は今のままでは地震で火事が起きると、火の海になります。火の海になるのであれば、木造はだめだということになります。燃えない町をつくれ、と言われるかもしれませんが、コンクリートにして京都の文化を失っているのかというと、そうはいきません。私たちは京都の文化も守らなければいけません。京都の文化を守ることと安全であることを両立するには、ある程度のリスクは許容する世界がなければいけません。つまり、命は守っても、千年に1回なら家は流されてもいいと考えるのです。流された家に対しては、保険や賠償をすることを含めて、問題の答えはあるはずですが、要するに、すべてゼロリスクでなければいけないのではなくて、国民的世論として、どこまでのリスクを私たちは許容するのかということをはっきり議論しなければいけません。減災の概念は、根本的にそういう問いかけをしています。

三つの足し算

しかし、それがわかって前には進みません。前に進めるためには、被害の引き算を対策の足し算で行うということです。足し算の種類はいくつ

かあります。一つは「時間の足し算」です。これは、事前、最中、事後の防災計画をどうするか、ということです。まずは「事前」。今の事前計画は、「燃えない町をつくります」とか、「耐震補強に努めます」とか、いいことが書いてありますが、それ以上何も書いていません。今の「最中」の計画には、「仮設住宅を造ります」「義援金を集めます」としか書いてありません。しかし、そうではなくて、最初の3日間ぐらいは炊き出しをしますが、3日目以降は被災地の自治体の店でしか使えないようなクーポン券を配ります。クーポン券が被災地の店でしか使えなければ、自分でそこへ買いに行きます。そうすれば被災者も元気になるし、何よりも地域の店が元気になって地域が活性化します。それが復興の原動力になるので、地域の経済を活性化させることが非常に重要です。事後の防災計画の中には、復興の財源を地域の活力にするためにクーポン券を配るとか、あるいは避難所以外に避難している人にもどうやって食事を配るのかを細かく書かなければいけません。義援金を配って仮設を造るだけの日本の事後の対応は、非常に大きな間違いを起こしています。今、東北の被災地は、仕事がなくなっています。そこに人が住み続けて復興するために一番重要なことは、「そこで働けるようにする」ということです。

「大きな公共」と「小さな公共」

二つ目は「空間の足し算」です。これは「大きな公共」と「小さな公共」を足し算するというものです。ここでの「大きな公共」とは堤防を造ったり、大規模な公園を造ったり、幹線道路を整備することです。これは、日本の公共事業中心的なもので、日本の戦災復興の中で日本の社会は本当に大きく育っていきました。しかし、時代が変わって、いつまでも公共事業に依存できない時代、これ以上過剰な公共事業は要らない時代です。むしろ今必要なのは小さな公共です。地域性を尊重しながら下からのボトムアップ型で、自らの周りを共同体として共同体の自治によって身近なところをよくしていく動きがあって、初めて大きな公共が生きてきます。「大きな公共」と「小さな公共」の関係をしっかり足し算をしなければいけないのが、空間の足し算です。

ハード・ソフト・ハート

三つ目は「手段の足し算」です。これにはハードとソフト、そしてハートの3種類があります。ハートは、人間の心に関わる対策です。人間の心は、いくら教育をしても簡単には変わりません。ここが重要なことです。高台に上った人が下に降りていくのは、災害の記憶が風化したから降りるわけではありません。生きていかなければいけないから降りるのです。漁業をやろうと思ったら、海辺に住まなければ漁業はできません。降りることを、「降りた人が悪い」と言うのは間違いです。今回の東北でも、その地域の経済や安全をすべて満足する答えをしっかりと見つけ出していくことが私たちに求められています。次にソフトです。人間の行動は、情報で左右されます。情報をどうやって人に伝えるのか、その情報に人を動かす力をどうやって持たせるのかということをしかり考えておかないと、いくら警報を出しても、指示を出しても、それに従わないのが人間です。人間はそういう存在だということを知りながら、場合によっては、情報を一方的に流すのではなく、「一緒に逃げましょう」という一つの声かけや共同体のシステムを同時に動かさないといけません。そういうことを含めて、ソフトは非常に重要で、かつハードも重要です。そういうと、全部お金が要る世界かもしれませんが、今これをどうやって足し合わせていくのが非常に問われています。ハードとソフトの関係をどのように捉えていくかということも重要です。

防災対策から危機管理へ

危機管理を英語に直すと、リスクマネジメントとクライシスマネジメントに分かれます。リスクマネジメントとは、次にはきつこうという地震が来るというヤマをかけることです。「想定外」とは、まさにヤマのかけ方を間違えたということです。今は、次の津波が来たらどうするかと一生懸命計算をします。しかし、一生懸命計算しても、そんなに細かく津波の高さを予測することはできません。ヤマを正しくかけようと努力していますが、それでもヤマはずれます。思いがけないことが起きるので、ヤマがはずれたときに、いろいろな支援やマンパワーをどううまく組み合わせ

大きな力にしていくかを考えることが大事です。ところで私は、今回の震災では、リスクマネジメント以上にクライシスマネジメントが問われていると考えています。日頃からコミュニケーションを強めておくというのがクライシスマネジメントの一番基本的な原則です。例えば、東北はコミュニティの強いところなので、あの巨大な津波でも30万人以上の人は逃げて命が助かりました。しかし、やはり何人かの人たちが亡くなっています。私は、それは人のつながりに弱点があったのではないかと思います。かつ、数字には出てきませんが、震災関連死はどんどん増えています。これは、まさに人のつながりというか、社会の構造の問題です。

行政主導から協働連携へ

この20年ほどで社会の仕組みが大きく変わってきています。今までは、一方に行政があって、一方に住民があって、行政と住民がいろいろなかたちで中心になって社会を動かす状況がずっと続いていました。最近では、そこにボランティアやNPOのような新しい担い手が加わってきています。みんなで力を合わせて助け合おうという「絆」の世界ができてきたのです。被災地に行くとき絆という意味がわかると思いますが、今はどこに行っても絆です。それほど、人と人とのつながりが欲しいという意思表示かもしれません。そういう意味で言うと、助け合いのようなものが必要になってきています。

その中で、自助・共助・公助という考え方が、阪神・淡路大震災で出されました。自助と共助と公助の関係は、正しく捉えなければいけません。私は、住民と行政の関係は、学校の先生と生徒の関係だと思っています。行政が先生で、市民が生徒です。例えば、自助を強調するのであれば、自分で解決する力を持つ住民を育てなければいけません。育てるのは先生の仕事です。つまり公助とは、「行政がしっかり住民を支えて、住民の力を引き伸ばして、住民の力を引き出す取り組み」のことです。今の時点で、東北の復興で重要なことは、住民にとって行政が何をしてほしいか、あるいは被災者にとって行政がどうあるべきかを考えるということです。行政は、どうやったら被災者

の力を引き出すことができるかということに常に考える姿勢にならなければいけません。瀕死の状況にある人に対して日常の論理で接するのは、間違っています。阪神・淡路大震災のときは、トイレが汚くなって、みんなトイレに行くのを我慢して水を飲まなくなって、心筋梗塞や脳梗塞でどんどん倒れていきました。私は、「学校の運動場に穴を掘ってし尿をすてること」と言いました。これは公衆衛生法違反です。しかし、緊急事態というのはそういうものです。被災者にとって何が一番いいことを考える。そして、その場合、あとから法律で処罰されるかもしれないということを覚悟して人を助けることが行政には求められています。行政が自ら保身に走ると、被災者は助けられません。

私は、復興の戦略ということで、最初にやらなければならないのは自治体再建だと思います。自治体が自治体として市民を守るために機能できるようにしなければ、一切の復興は進みません。今、自治体がだめだから国がやるとか、県がやるという流れが起きていますが、私は大反対です。権限を国に集めるのではなくて、自治体にきちんと権限が発揮できるようにするのが復興の大前提です。だから、まず自治体再建です。自治体再建の次に産業再建です。私は、コミュニティ再建と産業再建が並列で、そのあとに住宅再建すべきだと思っています。

個人情報保護と支援の在り方

さて、皆さんが悩まれていることの一つに、個人情報保護と安否確認という必要援護者の避難のことがあると思います。個人情報を災害時に使うことの大前提は、それ以外には一切使わないという確実な保証が要することで、これが一番重要です。要するに、むやみやたらに情報を垂れ流したり、ずさんな名簿の管理をしてはいけません。まさに、そこには重い管理責任が伴います。その前提のもとに、いざというときには情報共有をするという考え方が原則です。もう一つの原則論として、親しい家族の中では秘密がありません。個人情報保護は、悪い人が横から入って情報を悪用するためにあります。個人情報の問題をやろうと思ったら、地域がしっかり連携をしていて、地域

の中での人間関係をしっかりつくっていくことが必要です。それをおろそかにして、情報だけあれば何かできるということはありえません。いかに大都市の団地であろうと、コミュニティをつくるのが難しいところであろうと、災害は、運命共同体なのです。地域の人たちが何らかのかたちで知り合っている、という人間関係をつくることがあって、はじめて個人情報の問題が解決できます。その努力もしなければいけません。しかし、勝手に名簿が使われたり、自分のプライバシーを人に知らせたくないという思いはとても大切なので、本人の了解を取るのとは極めて重要です。本人の了解が取れないようなコミュニティは、本当のコミュニティではありません。

前進した自治体相互連携と曖昧な垂直連携

自治体相互の連携は、かつてないほど進化しました。そこでカウンターパート支援とスクラム支援という二つの方式が生まれました。カウンターパートというのは、関西広域連合がやった兵庫県が宮城県とか、京都府が福島県というかたちで、相手を決めて応援をします。緊急事態の中で友好都市関係を結んだのと同じです。名古屋市は丸ごと応援ということで、あらゆる分野を丸ごと支援するかたちで、陸前高田市に入りました。

もう一つはスクラム支援です。例えば東京の杉並区が北海道の名寄市とか、姉妹関係、友好都市関係にある自治体相互がスクラムを組みます。名古屋のような大きなところは丸ごと行きますが、小さな自治体は、例えば南三陸町を応援しようと思っても職員数が足りません。西宮市は、近くの川西市や猪名川町とスクラムを組んで複数の自治体が束になって一つの自治体を応援しています。これをスクラム支援と言います。今までの被災地や国の要請がないと出ていかないというシステムではうまくいきません。それから、支援に行った財政負担をどこにするかという問題も解決しなければいけません。しかし、同じ位置にある自治体が、相互に広域的に応援する仕組みがいろいろなかたちでできたというのは、非常に前進しています。

それに比べると、垂直連携つまり県や府が市町村をどういうかたちで支援するのが、やや曖昧

なまま残されています。端的に言うと、極めて問題があったと見ています。と言うのも、災害救助法と災害対策基本法に非常に大きなミスマッチがありました。災害対策基本法は、日本の自治体が非常に成熟した時代に作られた法律です。そこには、基礎自治体が防災の担い手の中心で責任を持つと、責任だけがうたわれています。しかし、災害救助法は、戦後の混乱期にできた法律で、市町村がまだそんなに成熟していない時期にできた法律です。当時は、むしろ県に権限を与えました。仮設住宅の建設計画を作ったり、お金を配分したりすることです。県には災害救助法で権限が与えられていて、市町村には災害対策基本法で責任が与えられています。ですから、市町村は責任だけあって権限がないので、常に上の県や国の予算を見なければ何もできません。予算がいくらもらえかが決まらないと動けません。市町村が自ら決定する自己決定権がないのです。結局、今、市町村は極めてつらい立場に置かれています。私は、普段、行政に対して非常に厳しいです。しかし今回に限っては、基礎自治体の行政を責める気にはなれません。ただ、職員の自分が大変だからといっても、助けを求めにきた住民である被災者のことを思う心は持っているほしいと思います。

(本稿は、2月8日に大阪で開かれた第18回市町村議会議員研修会での講演の一部を、編集部で要約したものです)。