

地域コミュニティの 防災力

連載 第43回

平成の災害をふり返る



常葉大学大学院 環境防災研究科 教授
重川 希志依

1. 自助の重要性

令和となり初めての元旦を迎えました。31年続いた平成時代、日本は激甚な災害に幾度も襲われました。早いもので、今年1月17日で阪神・淡路大震災から四半世紀が経ちます。この震災は、昭和34年（1959年）9月に起きた伊勢湾台風から36年ぶりに、わが国で1,000人以上の犠牲者を出す自然災害となりました。人口145万人の大都市神戸を中心に、多くの人が目にしたことのないような様相の被害が延々と続く被災地の惨状に、何が起きているのか、何をすべきなのか、見当もつかず呆然としていた記憶が昨日の事のように思い出されます。

この震災で私が学んだことは、自助と共助の重要性でした。約24万戸の住宅が全半壊し、数万人の人が生き埋めとなり、救助を求めている中で、98%は被災者が自ら助け出していたのです（平成15年版消防白書）。また、兵庫県西宮市では、同時多発した地震火災の7割を市民が協力し合って初期消火し、延焼火災を起こさな

かった事が、公助を上回る自助力の大きさを、改めて教えてくれるものでした。

一方、最近多発する豪雨災害や台風災害時の避難所をめぐる問題が度々取り上げられていますが、そのほとんどは避難所開設の遅れや避難者の受け入れ態勢など、行政側の不備を指摘する内容となっており、住民の自助意識の課題を取り上げたものは見られません。災害が差し迫った緊急避難は別としても、「避難所に行きさえすれば、あとは全て行政がやってくれる」という考えが当たり前になってしまうのは大きな問題と考えています。



写真1 校内に保管された各自の寝袋と着替え・食料

地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

たとえば、静岡県内にある特別支援学校の一つでは、全校の児童生徒と教職員全員が、自分の寝袋と食料を学校に備えています(写真1)。特別支援学校なので、一人ひとり食べられる物も異なるため、各家庭が自己責任で用意をし、万一の避難時にはそれを持って避難先に行くのです。このような自助の意識が当たり前となるように、令和の時代の防災を変えていくことが重要と思います。

2. 災害ボランティアが育った30年

阪神・淡路大震災では、地縁・血縁の関わりがない大勢のボランティアが全国からかけつけ、長期間にわたり、行政にはできないきめ細かな支援活動を続けました。その結果、この震災がボランティア元年と呼ばれ、1月17日が防災とボランティアの日と定められることになりました。災害時のボランティア活動は、古くは関東大震災や伊勢湾台風などでも記録が残されているのですが、過去の活動事例を知る人はほとんどおらず、また、活動のノウハウも引き継がれることはありませんでした。このため阪神・淡路大震災では、参加するボランティアと受け入れる被災地の双方が初心者であり、それによって多くの課題を残しました。その後、多数の研究者や実務者が災害ボランティア先進国であるアメリカに赴き、ノウハウを学んだ結果、現在の災害ボランティアの活動体制が確立されていきました。阪神・淡路大震災から9年後に起きた新潟県中越地震では、活動に求められるルールやマナーを理解したボランティアが、現地に創られたボランティアセンターのコーディネートにより、効率的な活動を展開することが可能となっていました(写真2)。現在では、災害の被災地には必ずボランティアの姿があり、熊本地震では活動要請を待つ多数のボランティ

アが駅前で待機する姿が見られるほどでした(写真3)。平成時代、災害が起こるたびに災害ボランティア活動は進化し、自治体の地域防災計画に位置付けられる欠くことのできない存在となりました。



写真2 新潟県小千谷市のボランティアセンター



写真3 集まったボランティアの多くが活動待機(熊本市内)

3. 公助を支援する体制

阪神・淡路大震災を経験した神戸市職員が、「あの時は、全て自分だけでやらなければならないと思っていた。他都市から応援に来てくれた職員が自分の目の前に現れたとき、どんなにうれしく心強かったことか」と話された言葉が強く印象に残っています。この言葉が示すように、災害発生時には被災自治体職員の多くは、すべての災害対応業務を自分たちだけでこなさなけ

地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

ればならないと考え、先の見えない状況下で全力を尽くし走り続けています。何をやっても、お叱りを受けることはあっても、感謝されることなどまずない行政職員にとって、自分たちと同じ立場の人たちがそばで応援してくれることは、大きな安心を与えてくれると思います。

この神戸市職員が、阪神・淡路大震災から9年後に発生した新潟県中越地震の被災地で、災害対応に関する様々なノウハウの提供を行い支援活動を続けました。初めて大規模な災害に遭遇した行政職員が抱えている不安は、「今やっていることが正しいかどうか判断できない」、「この先どうなっていくのか先が読めない」という二点です。被災経験を持つ自治体の強みは、この先何が起こるかを予測し、そのために今打つべき手が何であるかを判断することができる点にあります。災害対応を経験し、対応プロセスが読める災害対応の先輩たちの存在は、被災自治体にとり何よりも頼もしい存在となったことでしょう。

その後、東日本大震災、熊本地震、2019年の台風第15号・台風第19号災害など、次々と大規模な災害に見舞われてきましたが、その度に行政職員による応援活動体制は拡充されました(写真4)。阪神・淡路大震災時には、姉妹都市など日常的に交流を持つ自治体が個別に応援を



写真4 被災者との電話対応にあたる他都市からの
応援職員(東日本大震災)

行うことが中心となっていました。現在では総務省、全国知事会、全国市長会・町村長会、関西広域連合など組織的な支援の制度や体制が確立されています。しかし、被災地の自治体に伺うと、他都市応援職員の数の方が地元職員より多く、役所内がごった返しており、支援合戦になってしまっていることもあります。応援を受けた自治体職員から「本当にありがたいけれど、応援が多すぎてやってもらう仕事が見つからず困ってしまった」という声も聞かれます。「早ければよい、多ければよい」ではなく、適切な時期に、適切な場所に、適切な人材を派遣することのできる公助の支援体制を考えるべきステージを迎えています。