

この「研究レターHem21オピニオン」は当機構の幹部、シニアフェロー、政策コーディネーター、上級研究員等が研究活動や最近の社会の課題について語るコラム集です。

(「Hem21」は、ひょうご震災記念21世紀研究機構の英語表記であるHyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Institute の略称です。)

発行:(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 学術交流センター ☎078-262-5713 〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2 (人と防災未来センター)



減災都市づくり

人と防災未来センター上級研究員 小林 潔司

東日本大震災を契機に、人々は防波堤や防潮堤などの社会基盤施設のみでは、大規模地震の発生による被害を完全に抑止することが困難であることを知った。千年に一度発生するかどうかという大規模災害に対しては、被害の発生を抑止するという防災の思想だけでは限界があり、ハードとソフトを組み合わせ、被害の発生・増大を可能な限り抑制しようとする減災の思想に立脚せざるを得ない。減災は、防災というシステムの外側に、更に減災システムを新たに構築する多重防御の発想に基づいている。「防災と減災の守備範囲をどのように設定するのか」「守るべきものの間の優先順位をどのように設定するのか」など、これまでほとんど議論してこなかった課題が山積している。防災と減災の守備範囲は、明確に区別されるものでもなく、両者が相互に関連しあって、システム全体としてガバナンスが機能するような複合的システムとして理解することが適切である。

リスクマネジメントは、あらかじめ想定外力や被災シナリオを作成し、その範囲の中で最適な解を見出す技術である。リスクをめぐる議論は「どこまで安全なら十分安全といえるのか」という「許容リスク」の設定問題に帰着される。東日本大震災の経験により、リスク想定が誤っていれば、甚大な被害が発生することが明らかになった。リスクマネジメントの考え方自身が、見直しを迫られている。

大規模災害に対しては、リスクマネジメント自体を多重化することが必要である。通常の災害リスクマネジメントの備えをした上で、さらに「最も起きてほしくないこと」を想定してみる。それに対して、国や行政、企業や組織、家計が自分のリスクマネジメント能力の限界を知り、そのようなシナリオに対して、どう対応するかを考える。このような方法は簡便であるが、通常の災害リスクマネジメントがもたらす「想定失敗」を回避するための有力な方法である。

東日本大震災はさまざまな壁を作った。被災地の外側にいる人間には、被災地で何が起きているかわからない。被災地の人間は、被災地の外側にいる人間が、自分たちの被災状況をどの程度知っており、どのような救援活動が開始されたかわからない。被災地と非被災地の間に、情報の壁がある。ニューオーリンズ水害やハイチ地震のように、情報の壁が人々の不安を駆り立て、犯罪や暴動が発生したという事例は少なくない。危機的な状況のなかにおいて、いかにコミュニケーションを復活させるのが問われる。被災地の人々は、さまざまなメッセージを発信し、「外側にいる人々が助けに来てくれる」ことを信じた。さらに、外側の人々は、「内側にいる人々が助けを待っている」ことを信じた。内側の人々と外側の人々は、直接のコミュニケーショ

ンは遮断されていたにもかかわらず、信頼関係を通じたコミュニケーションが成立していた。

復旧・復興活動では、現場の多様なニーズに応える必要がある。行政、ボランティア組織、民間企業等のパートナーシップが期待されている。民間部門やボランティア組織は、迅速な意思決定が可能であり、行政にない経験や知識・技術を活用することができる。行政は、特定の個人やコミュニティを「えこひいき」できないが、ボランティア組織は、特定の個人やコミュニティを対象としたサービスを提供することが可能である。被災者の身近にいる個人や組織の方がきめ細かい情報を持っている。しかし、ボランティア組織が、問題をすべて解決できるわけではない。行政は、ボランティア組織の活動状況を包括的に評価し、必要とあればボランティア組織の支援や組織間のコーディネーションを行うことが必要となる。

災害時における日本人の行儀の良さと秩序の良さに対する海外メディアの賞賛に対して、多少の面映ゆさを感じつつも、誇りに思った日本人は少なくない。東日本大震災という不条理に直面し、悲嘆のなかでも自分の不幸をしっかりと抱きしめ、無気力や暴力とは無縁に折り目正しく、なすべきことを着実にこなし、復興に向かって一歩ずつ歩を進める。人々の強さとしなやかさ、人と人とのつながりを大事にし、知恵や知識に支えられて、たくましく着実に生きていく。それは、伝統的な日本社会のありようであり、リスク時代におけるひとつの豊かな社会像を世界に示すことでもある。禅語『續燈録(ぞくとうろく)』は「松柏千年の青、時の人の意に入らず。牡丹一日の紅、満城の公子酔う」と説く。牡丹の一時の艶やかな花に、満都の貴公子達は酔いしれる。松柏の青が人の目を引くことは少ない。寒風吹きすさぶ候となれば、今まで目立たなかった松柏の不易の美しさがあらためて見直される。東日本大震災の被災地の一日も早い復興が希求されるなか、時を経ても変わらない信頼のネットワークを支えとする力強い復興の鼓動が聞こえることを信じてやまない。

小林 潔司氏

プロフィール

Profile

1953年生まれ

京都大学大学院工学研究科土木工学専攻修士課程修了。工学博士

京都大学経営管理大学院経営研究センター長・教授

京都大学大学院工学研究科都市社会工学専攻教授

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 阪神・淡路大震災記念

人と防災未来センター上級研究員

自治体間広域連携と被災者支援



研究調査本部政策コーディネーター 大西 裕

阪神・淡路大震災の時、筆者は大阪府池田市に住んでいた。池田市は被害のひどかった地域ではないが、自室内の立て付けの悪かった本棚は倒れ、家の壁には一面にひびが入っていた。地震後しばらくの間、電話は通じず何が起きているのかほとんど分からなかった。テレビもまた、被災の状況を大きくは報道しなかった。それは、被災地の状況を被災地が把握できないことからきている。地震直後の世界は静寂が漂う。都市機能が麻痺し、情報発信もままならないからである。

大地震による被害は、被災地域に壊滅的な影響を与える。いつもなら救援活動を行うはずの行政組織も被災し、機能できない。それ故に被災地外部からの大規模な支援を、しかも緊急に行う必要がある。兵庫県が直接経験した阪神・淡路大震災時に私たちはこうした支援を受け、その必要性を痛感し、以降、東日本大震災に至るまで各地の震災に支援をしてきている。行政による支援は通常、都道府県単位、市町村単位で行われるが、東日本大震災で私たちは新たな枠組みでの支援を行った。それが関西広域連合での支援である。

関西広域連合は、関西および近隣地域である、大阪府、京都府、滋賀県、鳥取県、徳島県、兵庫県、和歌山県の2府5県で結成された。広域連合は府県をまたぐ広域行政を推進し、府県で扱うことのできない広域的な事務、権限の受け皿になろうとしているが、平成22年12月の発足後まもなく、東日本大震災に直面することになった。支援体制の構築と実際の支援開始は迅速で、岩手県には大阪府・和歌山県、宮城県には兵庫県・鳥取県・徳島県、福島県には滋賀県・京都府と定めて支援を行うカウンターパート方式を採用し、物資を送付、職員を派遣し、避難者を受け入れていったのである。我々自身の被災経験を踏まえ、応援要請がある前に需要を掘り起こしていった点も重要である。担当を決めたことで継続性と機動性も確保できた。これらは、震災に際して自治体間広域連携の重要性をあらためて認識させることになった。

しかし、今回の広域連携は、いわば反射神経で動いたようなところがあり、あらかじめ計画され、準備してきたものではない。広域連合が機能したのも、いくつかの偶然が重なった面が否定できない。行政組織は本来、平時に機能するよう

作られており、突発的事態が頻発する震災のような非常時に機能するのは本来得意なわけではないのである。

地震をはじめ自然災害が多い日本では、今後も大規模な災害が発生する可能性が高い。とりわけ、東南海・南海地震など発生が確実視される災害にいかに対処するか、広域連合などの自治体間広域連携をどのように活用すべきか、今の中に検討しておく必要がある。

私たちは、このような問題意識から、「災害時の広域連携の役割の考察」と題して今年度より研究を開始した。焦点は、東日本大震災で広域連携の枠組みとなった関西広域連合の形成過程と、震災で果たした役割の検証である。震災で広域連合は大きな役割を果たしたが、できたこともあればできなかったこともある。広域連合は現時点ではほとんど手足がなく、具体的な政策実施は府県や市町村に依存せざるを得ない。何ができ、何ができなかったのか。市町村連携や国による支援に比べてどういうメリットがあるのか、改善すべきとすればそれは何か。広域連合による支援の特徴は、広域連合のいかなる性格に由来するのか、その性格はどのように形成されたのか。FEMAなどの諸外国における災害支援活動と比較するとどうなのか。私たちは、こうした教訓を今回の経験からできるだけ多く引き出していきたいと考え、行政を研究対象とする研究者を中心に研究を進めているところである。

自然災害そのものは防ぎようがない。しかし、阪神・淡路大震災直後のような沈黙と苦痛、不安に耐えるだけの状況を一刻も早く抜け出させ、希望を与えるという仕事を、行政はある程度担えるはずである。調査、分析を進めていきたい。

大西 裕氏

プロフィール Profile

1965年生まれ
京都大学大学院法学研究科博士後期課程退学
博士(法学、京都大学)
神戸大学大学院法学研究科教授
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部
政策コーディネーター