

共助の促進による避難所生活の 向上に向けて¹

中央大学 横山彰研究会 社会保障

田中伶以子 田村さつき 森麻美 金田周平

2007年12月

¹本稿は、2007年12月1日、2日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2007」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、横山彰教授をはじめ、横山彰研究会の諸先輩方、同期の皆様等多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。また、2007年10月12日に新潟県長岡市危機管理防災課ならびに新潟県小千谷市立吉谷小学校へヒアリングを実施した際には職員の方から貴重なご意見をいただいた。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本研究における誤り、主張の一切の責任は言うまでもなく筆者個人に帰するものである。

要約

“地震が怖い”という思いから始まった本論文は、地震発生直後の生活、つまり避難所での生活に対して、私たちがどのような取り組みを行っていくべきかを明らかにする為に執筆した。日本は地震大国と呼ばれているが、いったいどれほどの人が当事者意識を持って「地震大国日本」という言葉を受け止めているのだろうか。家の家具を固定している人はどれくらいいるだろうか。避難訓練を真剣に行う人はどれくらいいるだろうか。防災バックを準備している人はどれくらいいるだろうか。地震が怖いという気持ちを持ってはいても、実際地震の被害にあったことのない多くの日本人にとって、地震は身近ではあるがどこか他人事のように感じてしまう部分がある。実際、私たち自身も地震を怖いと思いつつも、ただ漠然と「怖い」と思うばかりである。そこで、地震の何が怖くて、また、何かそれを解消するための政策が立てられないかと思い、今回の論文執筆に至った。

しかし、地震というのは、いつどこで起こるかわからないために万全の対策が必要でありながら、発生までのスパンが長く、規模も想定できないという特質を持つ。よって、地震への問題意識の喚起や対策の向上は非常に困難である。

では、私たちが地震に対して最も恐れることは何なのだろうか。それは、命を落とすことである。しかしそれについての対策は、各個人が耐震をすることや、地震予知の科学技術の発達など、私たち地震班の考えが及ぶものではなかった。そこで、命が助かった後の生活に焦点を当て、考えることとした。地震発生直後は、ひとまず難を逃れれば安心である。しかし、実際は命が助かったことに感謝する間もなく、長期に渡って苦しい生活が待っている。地震が起こる事によって日常生活は崩壊し、我々は非日常を強いられる。普段当たり前に行っていることができなくなるかもしれない不安は、経済的にも豊かな日本人にとってはなおさら苦痛である。では、非日常の生活とは具体的にどんな事なのだろうか。まず一つ目に、ライフライン（水道、電気、ガス、交通網、電話）の断絶による生活基盤の崩壊、二つ目は家屋倒壊による避難所での生活、三つ目は支援物資に依存した生活、である。日常生活からは大きくかけ離れたこの状況をどう乗り切っていくのか。この不安に対して、どれだけの対策ができているのだろうか。私たちは災害後に最も「非日常」の生活を強いられる避難所での生活を、より「日常」に近づけることはできないかと考えた。国民が難を逃れる術を身につけると同時に、被災後自らを襲う事態についても目を向け、よりよい避難所生活のための社会的な仕組み作りを事前におこなう事が欠かせないのではないだろうか。

地震が発生し、家屋の倒壊などで自宅での生活が困難となった場合、国民の多くは自分の居住区で指定された避難所ですばらくは生活することになる。その際、全国各地で土地柄などに応じて異なった対策が必要である。そのため、避難所対策の中心となるのは国ではなく、より地域住民に近い、自治体なのではないかと考えた。ここでいう自治体とは市区町村のことである。そこで私たちは、自治体を中心とした共助の部分に注目した。実際に災害が起きた時に、自治体、地域住民、企業の協力は必要不可欠である。「問題はより身近なところで解決されなければならない」という補完原則の下、私たちは、見逃されがちな共助を、自助・公助を補うような形で活用する事ができないかと考えた。そのような考えに至り、過去の震災における問題点を考察し、分析を行った。

過去の震災を調べていくうちに、避難所に関してさまざまな問題点が浮かび上がってきた。避難所開設・運営に際して発生した問題や、避難所の耐震率について、また、物資の配分や配送についてである。これらの問題点を見ていくうちに、私たちは二つの政策提言に至った。それは、避難所マニュアルの作成、災害協定の推進である。は、避難所で起こりうる数々の問題点に対して、各地域で自治体と地域住民の協力によって避難所マニュアルを作成するという提案である。これを義務化する事によって、各地域での共助や防災に対する意識が強まり、最終的に避難所生活の向上に向かうのではないかと考える。は、自治体と民間企業が協力して、あらかじめ災害協定を締結しておく事によって、自治体や地域住民だけでは不十分な事柄を民間企業の力で補うべきであるという提案である。具体的には、円滑な物資提供の為に災害協定を推進するというものである。このように三者(自治体・地域住民・民間企業)が協力し合う事によって、避難所での生活の向上が達成される事を目標とした。

自治体を中心として、地域住民と民間企業との共助を促進する事によって、災害時に避難所で起こるであろうと予測される問題点に対して、なんらかの対策を講じる事ができると考える。以上の事を踏まえて、私たちが掲げた二つの政策提言によって、それらの問題が回避、または早期解決され、避難所生活の向上が達成される事を明らかにする事を目標とする。

目次

はじめに

第 1 章 問題意識

第 1 節 なぜ地震を選んだか

- 第 1 節 1 項 地震への恐怖感
- 第 1 節 2 項 地震大国日本
- 第 1 節 3 項 国民の地震への恐怖感
- 第 1 節 4 項 「非日常」の定義および避難所政策の必要性
- 第 1 節 5 項 第 1 章 1 節 まとめ

第 2 節 共助について

- 第 2 節 1 項 自助、公助、共助の定義
- 第 2 節 2 項 自助、公助、共助の必要性および共助の重要性
- 第 2 節 3 項 自助、公助、共助促進の障壁および共助の有効性

第 2 章 現状分析

第 1 節 避難所マニュアル作成の義務化

- 第 1 節 1 項 避難所マニュアルの策定率
- 第 1 節 2 項 避難所開設について
- 第 1 節 3 項 避難所の耐震率について
- 第 1 節 4 項 避難所運営について
- 第 1 節 5 項 避難所マニュアルと地域コミュニティ

第 2 節 災害協定の推進

- 第 2 節 1 項 企業の役割について
- 第 2 節 2 項 支援物資充実のため災害時の災害協定について
- 第 2 節 3 項 災害時の救援物資の制限について

第 3 章 政策提言

第 1 節 政策提言にかかわる語の説明

- 第 1 節 1 項 「向上」について
- 第 1 節 2 項 「共助の促進」について

第 2 節 避難所マニュアル作成の義務化

- 第 2 節 1 項 共助の促進
- 第 2 節 2 項 避難所の開設・運営に際する問題の回避
- 第 2 節 3 項 避難所の耐震

第 3 節 自治体と企業の共助としての災害協定の促進

おわりに

参考文献・データ出典

はじめに

地震大国日本。そう呼ばれる所以は、過去に起こった大地震はもちろんのこと、現在も首都直下地震、東海地震、東南海地震など、巨大な地震が懸念されていることからわかる。私たち日本人は日本全国でいつ起こるかわからない大地震によって命を落とすことを非常に恐れている。しかし、命が助かればそれでよいのだろうか。命は助かったものの、家が崩壊し、避難所生活を余儀なくされたとき、私たちはどのような生活を送ることになるだろうか。電話もない、ライフラインも止まっている、さらに見知らぬ人との共同生活をしなければならない。このように、地震発生前に当たり前に行っていたことができなくなることは、経済的に豊かになった日本人にはなおさらつらいものがある。しかしながら、地震を恐れる気持ちは持っているものの、大地震を経験したことがない多くの日本人はどこか人事のように考えてしまっているのではないかと。自分だけは大丈夫とどこかで思ってしまう。果たして本当に大丈夫だろうか。地震が起こった際に、自分のすべき行動がわかっているだろうか。行政が何をしてくれるのかをわかっているだろうか。少なくとも私たち地震班は、論文のテーマを地震に据え、調べ始めるまで、政府が地震に対してどのような対策を取っているかまったく知らなかった。必ず来るといわれている大地震。なぜ日本人はこんなに何も知らないのだろうか。そこで、身近でありながらどこか遠い存在の地震について、何か有効な政策を立てることができないかと考え、今回の論文執筆にいたった。地震発生の際にやはり一番重要なのは命の安否だが、私たちはあえて、その後の生活、つまり避難所生活に着目した。それについては第一章でより詳しく述べることにする。

今回の論文は、具体的に、過去の大地震から見える問題点を整理し、それに対する解決策として、

自治体と地域住民の協力によって作成する避難所マニュアルの義務化

自治体と企業との間の防災協定の締結

の二つの政策によって、「共助の促進による避難所生活の向上」を達成することを最終目標とする。

第1章 問題意識

本章では、私たちの問題意識を述べる。第1節において、なぜ地震を選んだのか、およびなぜ避難所に焦点をあてたのかを説く。さらに、第2節において政策提言の重要なキーワードである共助について言及することとする。

第1節 なぜ地震を選んだか

1-1-1. 地震への恐怖感

“地震が怖い”

「地震大国日本」と呼ばれる日本に住む者であれば、誰も一度は思ったことがあるのではないだろうか。しかし、怖いと言いつつ、いったいどれほどの人が当事者意識を持って「地震大国日本」という言葉を受け止めているのだろうか。家の家具を固定している人はどれくらいいるだろうか。避難訓練を真剣に行う人はどれくらいいるだろうか。防災バックを準備している人はどれくらいいるだろうか。地震が怖いという気持ちを持ってはいても、実際地震の被害にあったことのない多くの日本人にとって、地震は身近ではあるがどこか人事のように感じてしまう部分がある。事実、私たち自身も地震を怖いと思いつつも、ただ漠然と「怖い」と思うばかりである。この地震への恐怖をきっかけに本論文のテーマを地震に決定した。そして、調査および執筆活動を行い、知識を深める中で、政策立案の必要性を強く感じるに至った。

1-1-2. 地震大国日本

本項では、日本をめぐる地震の状況について説き、地震対策強化の必要性を強調したい。地震は、世界のあらゆる地域で発生するわけではなく、プレートが衝突し沈み込みを起こす地域に集中して発生するものである。我が国は環太平洋地震帯に位置し、地殻変動が激しいために地震や火山による被害が世界的に見ても多い地理条件を有している。事実、日本の世界に占める国土面積はわずか0.25%であるにもかかわらず、マグニチュード6以上の地震回数は22.9%にもものぼる、まさしく「地震大国」なのである。そのため、たびたび地震によって甚大な損害を被ってきた。具体例として、国内で現在発生が懸念されている首都直下地震をあげることにする。もし東京湾北部でマグニチュード7規模の地震が発生した場合、経済被害は112兆円であり、死者数は11,000人に上ると想定されている。平成19年度における我が国の一般会計歳出総額が約83兆円であることと照らし合わせてみると、112兆円の経済被害がいかに莫大であるかがわかる。さらに、我が国において戦後最大の人的被害をもたらした阪神淡路大震災での死者数が6,433名であることと比較すると、この首都直下地震の大きさが実感できるのではないだろうか。

このように大規模な地震が予測される中で、国民の意識はどのようなものであるのかについて、次項で考察していくこととする。

1-1-3. 国民の地震への恐怖感

野村総合研究所が新潟県中越地震後の2004年11月11日~14日にかけてインターネットアンケート調査を基に、国民の地震に対する意識について考察していく。

この調査によると、全国で約6割の人が3年以内に、震度6以上の地震が自分の住んでいる地域で起こりうると考えていることがわかる。しかし、実際に備えをしているわけではなく、野村総合研究所は調査結果の分析において「意識が高くて備えも万全だという人は少なく、むしろ、意識も低く備えもあまりしていない人、意識は多少あるが実際の備えが行われていない傾向にある」というのが実状であり、このことから「漠然とした不安を抱いている」ことが考えられると述べている。

このような状況の中で、国民は震災発生時にどのような対策を求めているのだろうか。同調査によると、「飲料水・食料の確保(93.6%)」が最も高く、以降「救急医療体制の確立(77.4%)」や「宿泊施設や避難場所の提供(73.9%)」と続く。やはり、直後は食料確保が求められる傾向にあるようだ。生命にかかわる問題に関心があると言い換えることができる。しかし、それと同時に国民は安全な居場所の確保を求めていることが伺える。住み慣れた自宅を離れた際に、身の安全を確保できる場所、つまり非日常の中でできる限り日常に近い環境を希求しているのではないだろうか。

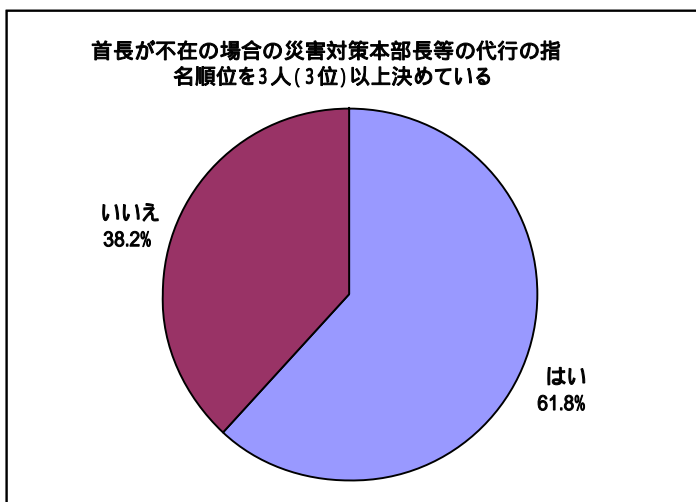
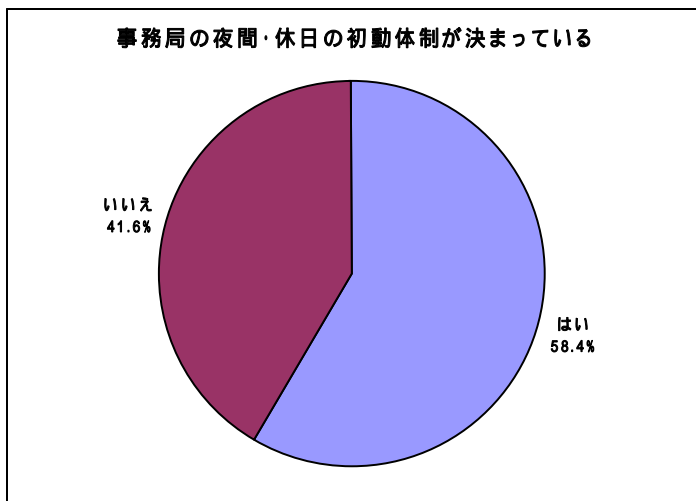
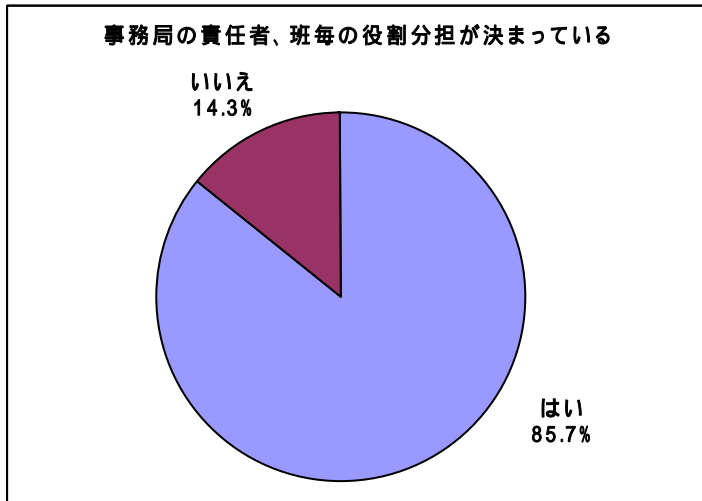
以上のような調査を踏まえ、私たちは地震という非日常の中でいかに国民に日常と変わらぬ状態を提供できるかが、今後の課題として挙げられるのではないかという考えにいたった。そこで、国民の関心の高い避難所について調査を進める中でさまざまな問題点が浮き彫りになってきた。次項で、私たちの定義する非日常について触れていく。

1-1-4. 「非日常」の定義および避難所政策の必要性

まず一つ目に、ライフライン(水道、電気、ガス、交通網、電話)の断絶による生活基盤の崩壊、二つ目は家屋倒壊による避難所での生活、三つ目は支援物資に依存した生活、である。日常生活からは大きくかけ離れたこの状況をどう乗り切っていくのか。この不安に対して、どれだけの対策ができているのだろうか。1-1-3.でも述べたように私たちは災害後に最も「非日常」の生活を強いられる避難所での生活を、より「日常」に近づけることはできないかと考えた。国民が難を逃れる術を身につけると同時に、被災後自らを襲う事態についても目を向け、よりよい避難所生活のための社会的な仕組み作りを事前におこなう事が欠かせないのではないだろうか。

各自治体の対策の中で、興味深いのは三重県の取り組みである。三重県は事前対策として、地震に遭遇した際の対応マニュアルが作成されている。三重県の場合は「避難所運営マニュアル」というものを策定し、インターネット上に公開している。このように熱心に取り組む自治体がある一方で、取り組みが進まない自治体があるのが現状である。総務省消防庁が平成18年に市区町村を対象に行った調査結果は以下の通りである。

図1 総務省消防庁「市区町村における災害への取り組み状況」



(総務省消防庁 HP「市区町村における災害への取り組み状況」p.1より抜粋)

これは消防庁が都道府県を通じて、全国 2349 市区町村に平成 17 年 4 月 1 日現在の災害対応への取組状況を調査したものである。事務局の責任者は 85.7%の市区町村で決まっているようだが、夜間・休日の初動体制については 41.8%の市区町村で未定のままである。以上のようにこの円グラフから、市区町村によって取組みに差があることが読み取れる。先述の通り、地震はいつどこで遭遇するか予想が立てられないものである。したがって、市区町村によって取組みに差があってはならない。この差を埋めるような政策が必要なのではないだろうか。

1 - 1 - 5 . 第 1 章 1 節まとめ

ここまでが日本をめぐる地震の状況である。次節に移る前に、ここで第 1 章第 1 節の流れを整理する。

日本は文字通り、「地震大国」でありいつ大地震が起きてもおかしくない状況にある。国民もその点については強い不安を抱いているが、それが地震対策にはつながっていないという現状にある。さらに、国民の地震に対しての心配事としては、生命にかかわるものと日常生活崩壊にかかわるものへの関心が高い。そこで、私たちは住み慣れた自宅と離れ集団生活を余儀なくされる「避難所生活」、つまり非日常を強いられる時期に焦点をあてて政策提言を行うこととした。また、地域による取組みの差が明らかになったので、その点についても改善できるような政策提言を行う必要がある、というのが私たちの基本的な方針である。

以上を踏まえた上で、次節では本稿の政策提言においてきわめて重要なキーワードである共助について触れることとする。

第2節 共助について

本稿において、私たちは「『共助の促進による』避難所生活の向上」を提言しており、「共助」は重要なキーワードの 1 つである。共助は、多くの場合自助、公助と並べて使用されるものであるが、本節ではなぜその中から共助の促進を選択したのか、また共助の促進によっていかにして避難所生活の向上がなされるのかについて考察していくこととする。

1-3-1.では自助、公助、共助それぞれの定義について述べ、私たちの理想とする共助の像を明らかにする。1-3-2.では自助、公助、共助の必要性について述べる。さらに、1-3-3.では自助、公助、共助促進を妨げるものおよびその解決策としての共助の有効性について述べる。

1 - 2 - 1 . 自助、公助、共助の定義

本節では自助、公助、共助の定義を行うこととする。この概念は補完原理に則っている。では補完原則とは、人間の尊厳を個人の自立に求めた上で、「問題はより身近なところで解決されなければならない」とする考え方である。この補完原則を踏まえた上で、私たちは自助、公助、共助を以下のように整理した。

自助	：個人、または同一家計内に属する集団、企業自身による取組み
公助	：行政（国、都道府県、市区町村）およびライフラインにかかわる企業（NTT 等）による取組み
共助	：地域コミュニティ（住民、行政、企業の集合体 / Ex:町内会）による取組み

上記のとおり、自助の主体は個人、または同一家計内に属する集団である。自助による取り組みとしては、非常持ち出し品の準備や住宅の耐震補強が上げられるが、これらを行う主体としては一人暮らしであれば個人、複数人で暮らしているなら同一家計とする。そのため、企業自身の取り組みも自助へ加えた。

次に公助であるが、ライフラインにかかわる企業は民間であっても、公助に組み込むこととした。彼らが提供するサービスは、きわめて公共的な面が強いためである。

最後に共助であるが、これは自助、公助と異なり複数の主体の集合体によって行われるもので、他の区分（自助、公助）の補填という役割を担っている。「複数の主体の集合体」である共助の定義づけを行うにあたって私たちはパートナーシップ、つまり協働という概念をベースにした。なお、共助に組み込まれている行政は、公助と異なり、国および都道府県ではなく市区町村を指している。この点について、補完原理を用いて説明する。地震が起こった際に起こる諸問題に対して、一番初めに現場で対応を行うのは当然のことながら市区町村である。避難所の開設、支援物資の確保、保管、罹災証明書の発行等被災者の生活に直接かわる業務を行うのが市区町村だからである。つまり、補完原則の観点から見ると、地震発生という問題をより身近なところで解決するために最適なのは、国や都道府県ではなく市区町村であるということになる。

総務省が 2005 年にまとめた、「住民等と行政との協働」に関する調査によると、協働とは「住民等と行政が、相互の立場や特性を認識・尊重しながら、共通の目的を達成するために協力して活動すること」と定義されている。これを地震に当てはめてみると、地震に起因する諸問題の解決、という共通の目的を達成するために協力して活動すること、と言い換えることができる。この考えを基に、共助の主体を住民、行政、企業の集合体と定義することとした。

そして、この集合体が対等な立場で問題解決に当たる姿が、私たちが理想とする共助のあり方であり、このような共助によって「避難所生活の向上」を目指すことがわれわれの政策提言である。

1 - 2 - 2 . 自助，公助，共助の必要性および共助の重要性

前項では、それぞれの定義を踏まえたうえで、私たちの目指す共助像を示した。本節では自助、公助、共助の必要性について考察する。

東京都渋谷区では、震災対策の一環として公式サイト上で住民に以下のように呼びかけている。

自分を中心に考えると、震災の直後、自分を守るのは、自助の力です。自分ひとりでは対応できない状況になったとき、頼ることができるのは、共助です。それは同時に、自分が可能ならば共助に参加する意識が前提となります。そして、公助とともに、状況を安定させ、復旧・復興へと向かいます。公助が活動を始めても、その援助の手が、円滑に私たち一人ひとりの許に届くためには、共助との連携が効果的です。

こうした連携が、地域、そして自分の被害を最小限に抑え、早期に復旧・復興するために必要なことです。

(東京都渋谷区 HP より抜粋)

また中央防災会議¹も、平成14年版防災白書²内において以下のように自助、公助、共助の必要性を説いている。

災害から国民の生命、身体及び財産を守ることは行政の最も重要な役割の一つであるが、個々の住民や企業が平常時より災害に対して備えを強化し、一旦災害が発生した場合には自分の身を守り、さらにはお互いに助け合うことも非常に重要である。

このため、今後の防災対策においては、住民・企業が自らを災害から守る「自助」と、地域社会が互いを助け合う「共助」と、国、地方公共団体等行政による施策「公助」との適切な役割分担に基づき、住民、企業、地域コミュニティ・NPO及び行政それぞれが相応しい役割を果たすことが必要である。

(内閣府中央防災会議「平成14年版防災白書」第1部第1章4(2)より抜粋)

当然のことながら、現段階において完璧な地震予知が不可能であり、地震による被害を免れることはできない。しかしながら、被害を軽減することは可能である。そのためには自助、公助、共助のそれぞれが責任を持って自らの役割を果たす必要であるということは、上記の例のみでなく、さまざまな場所で言われていることであり、これは本稿の政策提言の目標である「避難所生活の向上」にも同じことが言える。

そこで、次項においてこの自助、公助、共助の徹底を妨げるものについて考察し、その解決策と共助の促進との間の矛盾点の有無について考察する。

1-2-3. 自助、公助、共助促進の障壁および共助の有効性

自助、公助、共助の必要性については上述のとおりであるが、これらは各アクターがおのおのの役割を全うして初めて機能するものである。個人でいくら準備を行っても、家が壊れた場合には行政の管理する避難所生活を余儀なくされるため、自助だけで震災を乗り切ることにはできない。同様に行政も被災者全員に対して100%の補償を実施するだけの能力を持っているわけではない。つまり、個人が最低限の備えを行い、それを見越した上での行政の責任範囲があり、両者に漏れる部分を共助によってカバーしていく必要があるわけだが、現状においてそれぞれが十分に機能しているとは言いがたい。戦後最大の被害をもたらした阪神淡路大震災の被災地である兵庫県は、「ひょうご治山・治水防災実施計画」(平成18年)において以下のように述べている。

公助は、予算の制約から整備には長期間を要するという時間的な限界があるとともに、想定を超える大規模な自然災害に対しては技術や人的側面などからも、公助には限界がある。また、阪神・淡路大震災の教訓から、自助、共助、公助を災害時の避難生活の貢献度で比較すると、「自助7割、共助2割、公助1割」と言われていることから、住民自らが災害から逃れて安全な場所に避難するといった「自助」や、互いに助け合う「共助」が重要である。

(兵庫県「ひょうご治山・治水防災実施計画」p.114より抜粋)

¹中央防災会議：内閣の重要政策に関する会議の一つで、内閣総理大臣をはじめとする全閣僚、指定公共機関の代表者及び学識経験者により構成されている。防災基本計画の作成、防災に関する重要事項の審議等を行う。

²防災白書：災害対策基本法(昭和36年法律第223号)第9条第2項の規定に基づき、政府が毎年国会に対して「防災に関してとった措置の概況」及び「防災に関する計画」の報告を行うためのもの。

このように、公助には潜在的に限界がある。しかし、これに反して阪神淡路大震災当時兵庫県知事を務めていた貝原氏によると、自助の担い手たる住民は「大きな災害が起こる前は、自助が1で、公助が7だと思っている」と著作の中で述べている。また同書の中で「自助が7割」とも述べているが、住民の地震への当事者意識の低さから、自助へ限界があるのではないだろうか。国民の意識の現状について、東海地震の発生が予想される岐阜県の調査結果を基に考察する。

図2 被害想定に関する知識の有無について

問い 17 あなたは、東海地震や南海地震が起きた時の、住んでいる地域の想定震度や被害をご存知ですか？次の中から1つだけ をつけてください。

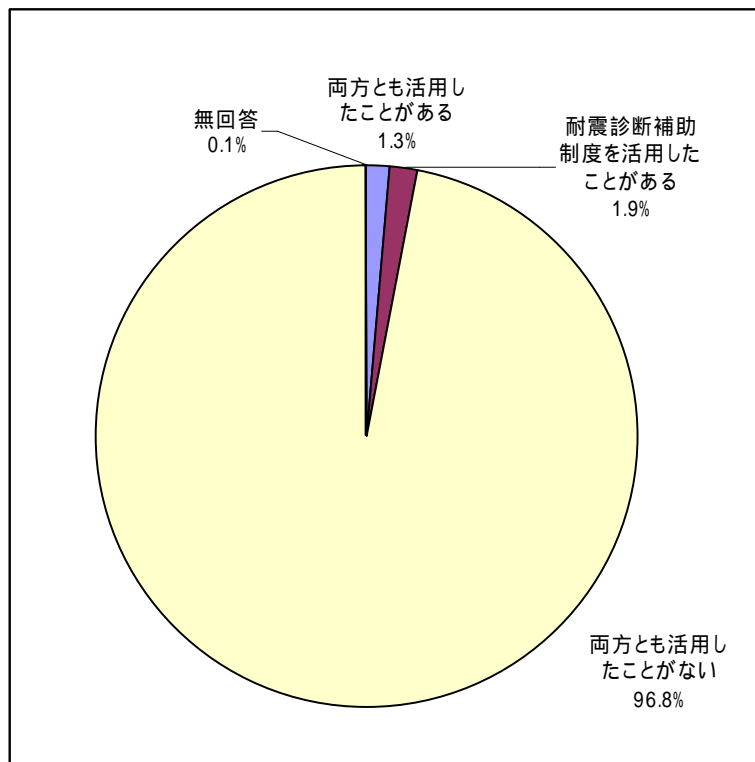


図3 耐震工事の補助制度に関する知識の有無について

問い21の2 あなたが知っている耐震診断補助制度¹又は耐震補強工事補助制度²を知っていますか？次の中から1つだけをつけてください。

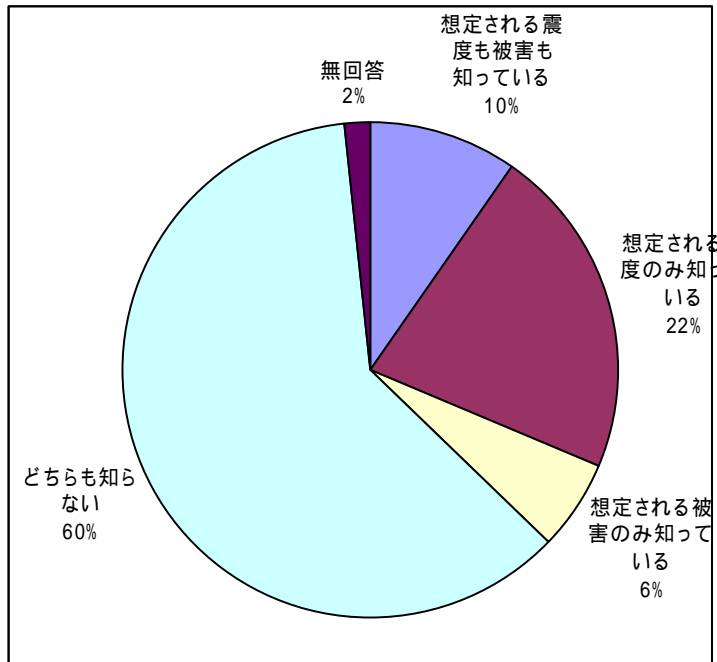
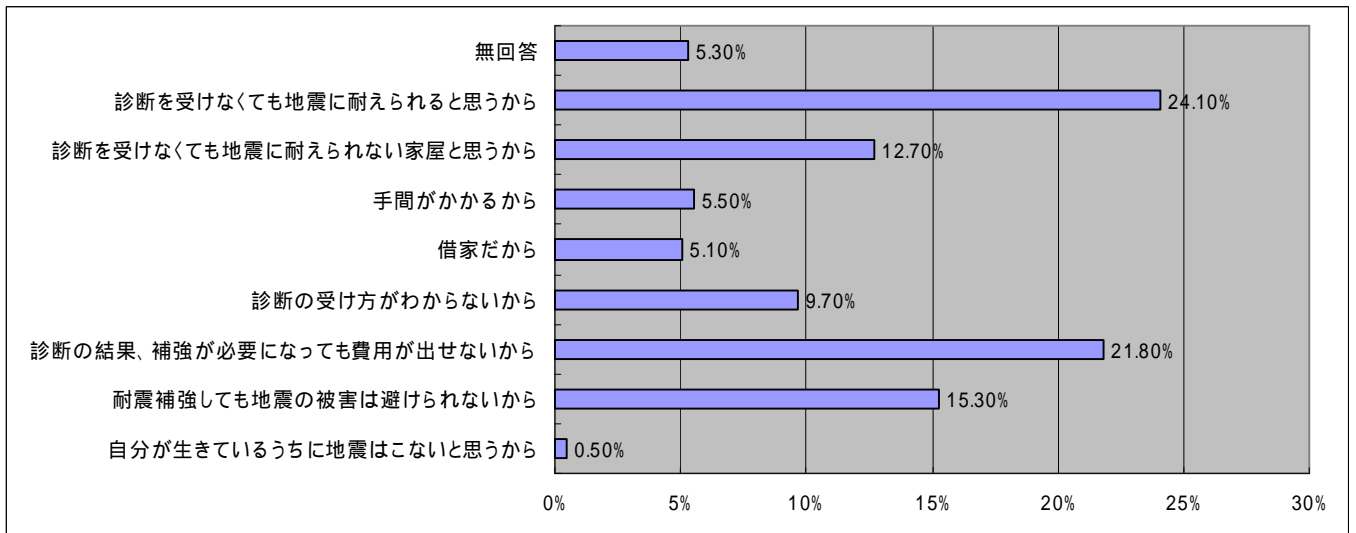


図4 耐震工事補助制度を利用しない理由

問い21の3 耐震診断補助制度や耐震補強工事費補助制度を活用したことがない理由は何ですか？次の中から1つだけをつけてください。



¹ 現行の建築基準法が改正される以前、昭和56年5月31日以前に着工された木造住宅で、階数が2階建て以下のものに対し、耐震性が確保されているかどうかを診断する費用として国が10,000円、県が5,000円、市町村が5,000円以上補助するもの（H17年5月時点で44市町村が実施）

² 専門家による耐震診断を受けた建物のうち「倒壊の恐れがある」とされた建物について補助する制度。対象工事費上限120万円の1/2（県4/1、市町村1/4）を補助するものです（H17.5時点で34市町村が実施）

(岐阜県防災局防災政策課「平成 17 年度地震等防災意識調査 安心・安全な岐阜県づくりの実現に向けて 調査分析報告書」平成 17 年 pp.35,44 を基に、横山彰研究会 12 機地震班が作成)

図 1 からわかるとおり、地震に備えるにあたって意識すべき予想される自身の被害想定を知らない人間が過半数を占めていることがわかる。被害想定がわからなければ、自身がどのような状況に置かれるのか、またその際に何が必要なのかも把握できていないことが予想される。また、自助の範囲である自宅の耐震工事に対して給付される補助制度への知識が乏しいことが図 2 からわかる。これらの調査結果は国民の地震への意識の低さを映し出しているのではないだろうか。

ここまで公助と自助の限界について述べてきたが、本稿では共助を両者の補填を補う存在として定義した。つまり、自助、公助、共助の促進の障壁となっている自助、公助の限界を共助によってカバーすることで避難所生活の向上を目指そうというのが政策の目的である。しかしながら地域コミュニティの紐帯が弱体化する現状においては、共助にも限界があることは否めない。日本政策投資銀行首都圏企画室「共助の『安全・安心まちづくり』」で地域価値を創造する～首都圏自治体アンケートから見えてきたこと～」内では、以下のように述べられている。

「公助」「共助」「自助」のイメージについて社会的コンセンサスができていない中では、誰が、何時、何をすべきか一人一人ははっきりした意識と責任感を持って行動することは難しい。増してや「共助」は行動の主体や責任の所在が曖昧であるから尚更で、事前の心構えや準備がないまま災害が起きたその場で何か行動を起こそうとしても、自分に何ができるのか、また地域で何が求められているのか分からず、ただ右往左往するばかりであるから「共助」に出来ることも限られてしまう。「共助」を効果的、計画的、組織的に進めるには、役割分担に関する自覚と認識の共有が何よりも重要なのであろう。

このように考えると、「共助」とは地域コミュニティのシステムそのものであり、地域住民だけでなく、企業や自治体やNPOなど地域の様々な担い手が知恵と力を出し合い、総力を挙げて取り組むべき課題なのであろう。

(日本政策投資銀行「共助の『安全・安心まち作り』で地域価値を創造する～首都圏自治体アンケートから見えてきたこと～」2006年p.3より抜粋)

私たちは、共助の限界を踏まえたとうえで、下線部のように、共助の限界を補うような政策による共助の促進によって避難所生活を目指すべきだという結論に達した。次章において現状分析を行い具体的な問題点を考察するとともに、それに対する共助促進のための政策について考察していく。

第2章 現状分析

本章では、「共助の促進による避難所生活の向上」をめぐる現状についての分析を行っていく。第1章でも述べたとおり、私たちは地域の住民の共助を促進する政策を提言し、それによる避難所生活の向上を目指している。そこで、第1節では地域住民と自治体との共助という観点から、避難所についての問題点を考察する。第2節においては、企業と自治体との共助という観点から、震災時の支援物資についての問題点について考察していくこととする。

第1節 避難所マニュアル作成の義務化

本節では、自治体と地域住民との協力体制の促進について述べる。私たちは、第1章で述べたように、「避難所」、「共助」の二点に焦点を当てた。そこで、避難所生活向上の為に、共助による「避難所マニュアルの作成」を考案した。避難所マニュアルとは、災害時に避難所における開設・運営の手順や注意点を示したものである。私たちはこの「避難所マニュアル」の必要性を感じ、自治体と地域住民との協力によって「避難所マニュアルの作成」を義務づけるべきであると考えた。

以下、「避難所マニュアル」について現状分析を行っていくこととする。

2-1-1. 避難所マニュアルの策定率

地震など災害発生時に、住民の安全確保の拠点となるのが地域の学校である。全国の公立学校の89.1%が災害時の避難所に指定されている。地域の防災マップなどに避難所となる学校名が明記されており、住民への周知も進んでいる。不特定多数の住民が集中する避難所では、混乱や不測の事態が起きることは十分予想される。自治体の職員らには冷静かつスピーディーな対応が望まれる。

学校設置者である地方自治体のうち、避難所の運営マニュアルを定めているのは、全体の三分の一しかないことが文部科学省の調査で分かった。文科省は「避難所としての機能が十分に発揮できない」として、都道府県教委を通じ、作成を急ぐよう通知した。

また、避難所として指定されている学校の基本設備の設置率も低調である事がわかった。備蓄倉庫、自家発電設備、飲料水を確保するためのプールの浄水装置は、いずれも設置率が30%に満たなかった。これに対し、マニュアルを作成している自治体は、避難者名簿の作成や物資の受け入れなどについて、手順や自治体と学校の役割分担などを定めている。このような点から、避難所マニュアルを作成する事によって、防災に対する意識も高まっていくと考える。

手引の有無が災害時の初動態勢に大きく影響するのは間違いない。日ごろからの備えに自治体間で格差が存在するという事態は、早急に解消するべきである。

2 - 1 - 2 . 避難所開設について

ではなぜ避難所マニュアルが必要なのだろうか。過去の事例から避難所に関する問題点を見ていきたい。

まずは、避難所開設に際する問題を挙げる。

阪神・淡路大震災では、多くの学校で避難所開設の正式の手続きがとられる前に避難者が殺到し、場合によっては門や扉を壊して、校舎内に避難した。「避難所開設のための事務に従事」すべき学校教職員の到着も、交通網・通信網の壊滅と教職員自身の被災によってきわめて困難な状況に置かれていた。教育委員会との連絡も当初は、徒歩、自転車、バイクに頼っており、それも不可能な学校は全くの孤立状態にあった。

また、兵庫県神戸市灘区では、20 の小・中・高・大学と王子スポーツセンターが「指定避難所」とされているのだが、地震直後から集まり始めた多くの避難者に対して、学校に到着した教員や事務員が、すぐに避難所として体育館やグラウンドなどの施設の開放にあたったようである。また、区内のある小学校では、集まり始めた避難者にたいして、近くに住む管理員が鍵を開けた、という事例もある。このように、現場に来ることができた学校関係者が施設の開放とその後の対応に携わったようである。

さらに、事前に指定されている避難所を住民が把握していなかったために、市役所に押し寄せてしまったという事例が報告されている。市役所は、災害時には災害対策本部などを設置し、災害対応の拠点となる。その事実を住民が認識していたかどうかはわからないが、実際に住民は市役所へ押し寄せ、職員は住民への対応に追われてしまい、災害対策本部の立ち上げが遅れてしまったのである。また、同様のことが防災関係機関の諸施設やヘリポートなどの災害対応の拠点となる場にも殺到したため、円滑な救援活動が妨げられたという報告もある。さらに、過密地域でこのような事例が起こってしまった場合、被害が重大化してしまうことが考えられる。

これらの事例のように、避難所開設に関して重要な項目は、避難所開設の責任者、指定避難所の周知、である。

2 - 1 - 3 . 避難所の耐震率について

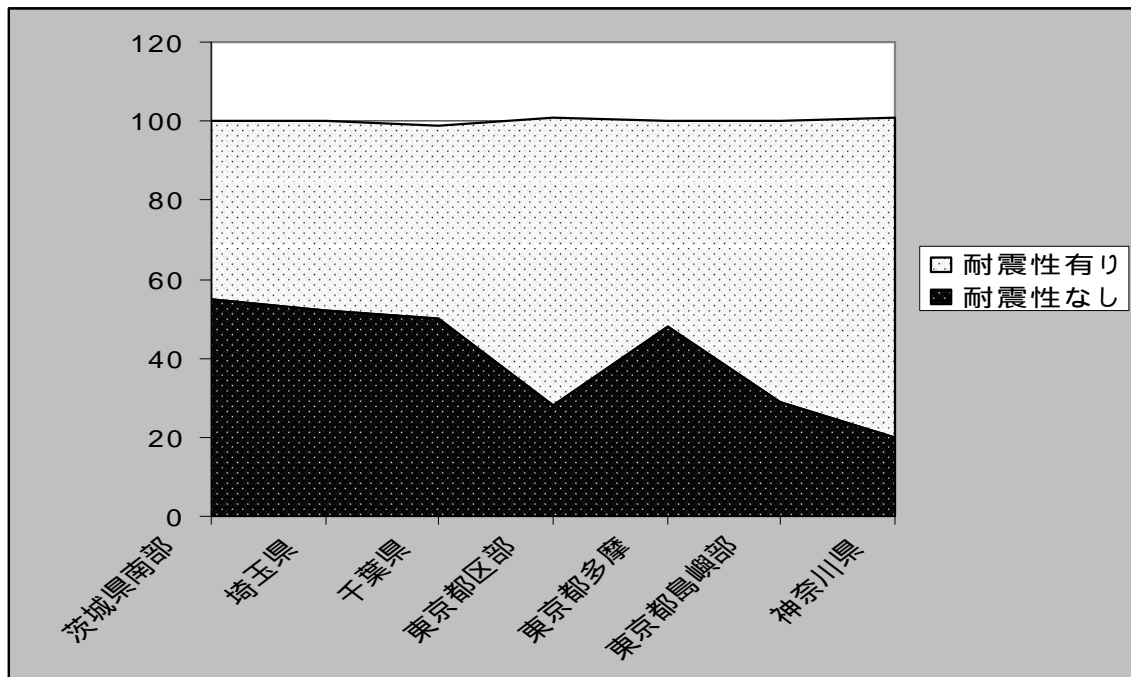
次に避難所の耐震率についてである。新潟中越地震の際、避難した後も数十回の余震が襲った。よって避難所に避難しても、その建物に耐震性がなければ意味がなかったのである。実際に、「余震が怖くて避難所の中に入る事ができなかった」という例が報告されている。避難所となりうる建物は安全である、と思われがちであるが、実は必ずしもそうではないのである。学校園に対する耐震は進められてきてはいるが、まだ現在の耐震基準値に達していない所少なくない。ここで、関東圏における各都道府県の避難所の耐震率をしてみることにする。

表 1 避難所の耐震化の状況

	旧耐震基準の避難所			新耐震基準 ¹ の避難所	耐震性のある避難所の割合
	耐震診断未実施 (耐震性不明含む)	耐震性がなく未改修	耐震性有り (改修済み含む)		
茨城県南部	43	12	10	35	46
埼玉県	23	29	17	31	48
千葉県	22	28	15	34	49
東京都区部	3	25	50	23	73
東京都多摩	21	27	27	25	52
東京都島嶼部	25	4	15	56	71
神奈川県	8	12	51	30	81
一都4県の合計	18	23	29	30	59

(中央防災会議「避難者に係る市区町村等の対策現況アンケート結果」より抜粋)

表 2 関東地方身における公共施設の耐震化状況



¹ 「新耐震基準」とは、昭和53年の宮城県沖地震を契機とし、昭和56年に建築基準法が大幅に見直された建物の建築基準で、数百年に1度の割合で発生する震度6～7程度の揺れに対しても「人命を守ることができる」レベルを保つといわれている。

(中央防災会議 「避難者に係る市区町村等の対策現況アンケート結果」より、横山彰研究会 12 期 地震班作成)

上記の表 1、表 2 を見てみると、関東圏の中でも耐震性が基準に達していない避難所が少なくない。避難所に対する不安は「中身」だけではない。安全性という施設そのものへの不安が大きいのではないだろうか。文科省の 4 月 1 日時点のまとめでは、全国で震度 6 強の地震に耐えられる現行の耐震基準を満たしていない校舎や体育館は全体の約 35%に上っているという。避難所で安心して生活する為には、各自治体で避難所の耐震を進めていく必要があるのではないだろうか。

2 - 1 - 4 . 避難所運営について

次に避難所の運営に際する問題点を挙げる。

阪神・淡路大震災では被災地域全体で平均して 20%の人が避難所に身を寄せた。また、被害の大きかった長田区においては、45%の人が避難所を利用している。同じ地域に住んでいるとはいえ、多くの人々がまともな仕切りもない中で集団生活を余儀なくされるのが避難所である。地域住民全員が被災者となり、慣れない集団生活を送る際、どのように集団生活を円滑に進めるかは非常に難しい問題である。そこで重要となってくるのが、避難所運営についてである。阪神淡路大震災の際の、避難所施設状況及び初期の避難所運営者についての事例を基に考察していく。

下記の表 3 からわかる通り、学校園など公的施設が箇所数、収容避難者数ともに 70%以上であった。公的施設の中でも、とりわけ学校園が約 4 割を占めている。事実、約 340,000 人にもものぼる避難住民のうち、最大時で 180,000 人を超える被災者が学校に避難している。そのため、運営に当たった人物としては、学校長などが多かったようである。

本来学校は教育活動の場であり、災害時における学校の役割の基本は児童生徒の生命や身体の安全確保と教育活動再開に努めることにある。しかし応急的には学校が避難所としての役割を果たさなければならないので、そのための教職員の役割の明確化、教育活動再開への方策などが課題となった。教職員の従事した活動については、表 4 で示す。表 4 からわかるとおり、教職員のなすべき仕事は多岐にわたっている。彼らの負担を減らし、早急な教育機関の復旧を促進するには、今後運営者となる人物の選出方法や、運営者が行う仕事の範囲等について検討が必要である。

表 3 阪神大震災避難所使用施設内訳

種別	公的施設	民間施設	合計
学校園等	34	5	39
各種施設	29	21	50
公園(テント)	11	-	11
合計	74	26	100

(東灘区の震災記録集 被害と復旧活動 p.051-055 を基に横山彰研究会 12 期地震班が作成)

表 4 避難所での教職員活動及び活動平均日数一覧

避難所での教職員活動の期間	
活動項目	平均日数
遺体の安置や搬送	3.55
近隣住民の搬出	1.17
けが人などの応急処置	16.71
食料の調達・搬送	39.05
水の調達・搬送	18.43
医薬品の調達・搬送	24.44
トイレなどの清掃	32.59
避難所の見回り	81.53
外部からの問い合わせの対応	83.21
人間関係の調整	91.4
苦情の対応や調整	90.29

(神戸市教育委員会『学校震災実態調査』p.51 より抜粋)

さまざまな人々が仕切りもない中で、集団生活を余儀なくされる避難所においてはトラブルがつきものである。阪神淡路の際には、飲酒等によるトラブルや夜間に帰ってきた避難者の弁当がなかったことなどが見受けられた。このような問題に対処し、円滑な集団生活の実施に向けて、住民たちはそれぞれの避難所においてルールの策定を行った。具体的なルールについては、以下事例 1～3 を参照のこと。

事例 1 阪神大震災の被災地市民グループへのインタビューの結果「近所に住んでいながらも顔も知らない人もいるので、(避難所へ)入所するにはルールの遵守を求めた」と言う回答が得られた。ルールの具体例としては「個人宛の見舞いも全員で分ける」や「争いごとを起こしたら即刻退出」が挙げられた。

事例 2 尼崎市立立花小学校では、臨時電話は発信のみとしたほか、体育館内での禁煙、ストーブ・こたつの持ち込み禁止などが決められた。

事例 3 避難所で配布する際は、並ばせないようにした。並ばせて物を渡すと、困るのは障害者やお年寄り、赤ちゃんを抱えた人である。だから、班分けしてその班の代表者に物資を渡し、班の中で分けてもらうこととした。

避難生活の向上のためには、運営者側がトラブルの先行事例を知り、対策を打つことが必要であり、そのための仕組みづくりが求められているのではないだろうか。よって避難所の運営に関して重要な項目は、避難所の運営責任者 避難所でのルールの作成の 2 点である。

本項の内容を踏まえて、私たちは「避難所マニュアル作成」が必要であると考えた。実際にこのような問題が起きているということが判明している以上、これらの問題点に関する対応策を考えておく必要があるだろう。問題意識でも述べた様に、地震というのはいつどこで起きるかがわからない為、このような対策は、常にどこの地域でもなされるべきである。1-1-4 から地域差がある事は明らかであり、よって、全国的な「避難所マニュアル作成」の義務化を実施するべきである。

2 - 1 - 5.避難所マニュアルと地域コミュニティ

私たちは本節で述べてきたように、「避難所マニュアル作成」が必要であると考え、全国的に統一されたマニュアルというものには限界がある。第1章でも述べたように、地震というのは、規模や起きた地域によって被害規模や状況が変わってくる。もちろん、避難所に関しても同じ事が言える。都会で起きた地震では問題となっても、地方では全く問題ではない場合もあるだろう。

ここで、私たち地震班が聞き込み調査(2007年10月12日)を行った新潟県小千谷市立吉谷小学校の例を挙げる。ここの小学校では、避難所マニュアルがあったにも関わらず、ほとんど使用する事がなかったという。しかしこの避難所では、争い事もなく地域住民と教職員、自治体職員が協力し、円滑に避難所の運営が行われていた。それはなぜなのだろうか。2004年に起きた新潟中越地震当時の教頭先生の話によると、この地域では小学校以外に避難所となるような場所がなく、住民のほとんどが自分の避難所を把握していた。そして一番重要な事は、地震以前から地域コミュニティのつながりが強かった事である。学校長は、町内会長との会合に常に出席し、その内容を教師に伝える事によって学校内での情報共有が行われていた。また、町内会長が各班長に同じ内容を伝える事によって地域内での情報共有が行われていた。このように、地域での情報共有が普段から活発に行われる事によって、避難所での争い事やプライバシーの問題は一切なく、地域住民と教職員、また自治体職員が協力して避難所生活を築き上げていった。この様な例は非常に特殊で、同じ新潟中越地震であっても、長岡市の都市部では普段からあまり関わりのない人々との共同生活の中で円滑な協力が困難な事もあったという。

このような地域性に関わる問題に対しては、公助には限界があり、やはり共助で補っていく事が必要であるのではないだろうか。そこで私たちは、各自治体で「避難所マニュアル作成」に従事してもらい、その事によって共助の促進がされるのではないかと。3-1-1.でも述べたように、避難所マニュアルを作成している自治体は全国で約3分の1である。私たちは「避難所マニュアル作成」を全国レベルで義務化する事によって、いつどこで地震が起きたとしても、あらかじめ何らかの方策が練られている事を目標とする。避難所マニュアルを作成するのは各自治体と地域住民であり、政府ではない。私たちが考える「避難所マニュアル」とはそれぞれの地域に適した効率的なマニュアルである。次章でこの政策提言について展開していくこととする。

第2節 災害協定の推進

本節では、民間企業と自治体との協力体制の促進について述べる。2-2-1.で企業の果たすべき役割を明確にした上で、2-2-2,3において自治体と企業との関係が問題となる事例について現状分析を行い、政策提言の布石としたい。また、今回は広範な分野の中から支援物資に焦点を当てて現状分析を行っていくこととする。

2-2-1. 企業の役割について

地域コミュニティの低下や社会における民間セクターの地位の高まりなどから、自治体と民間セクターとの協働はあらゆる場面で求められており、それは震災時に関しても例外ではない。国際標準化機構が社会的責任(SR)の規格化の動きに象徴されるように、企業の社会的責任は高まりを見せており、このような潮流の中で、震災時に企業の役割について考え

ることは重要である。日本経済団体連合会の定めた「企業行動憲章実行の手引き」内においては以下のように記述されている。

企業活動は、社会の健全かつ持続的な発展があって初めて成り立つ。そのため、企業は、社会の一員としてより良い社会を築き支えるという広義の責任を負っている。(中略)社会貢献活動は、資金、商品、設備・機器、ノウハウ、人材、ネットワークなど企業内の資源を社会に抛出することがテーマとなる。したがって、幅広いステークホルダーの支持と共感を得ての活動、社会的課題の解決に向けての実質的な寄与、会社と従業員の社会性を高めるための貢献などが求められている。

(日本経済団体連合会「企業行動憲章実行の手引き」(第5版)2007年p.42より抜粋)

この「企業行動憲章は実行の手引き」は日本経団連が「すべての企業や個人が高い倫理観のもと自由に創造性を発揮できる経済社会の構築」の一環として1996年の企業憲章改定に合わせて「実行の手引き」策定したものである。つまり、企業自身が企業の地位の高まりと、それに伴う社会後見の必要性を認識しているということである。社会からの要請、および企業自身の意識を鑑みて、企業問題解決に欠かせないアクターだといえるのではないだろうか。

そこで、次節以降において自治体と企業の関係が問題となる事例について現状分析を行い、避難所生活向上に向けて両者の適切な共助のあり方を考察していくこととする。

2 - 2 - 2 . 支援物資充実のため災害時の災害協定について

本節では、企業と自治体とが関わる事例の中から特に支援物資の取り扱いに焦点を当てていくこととする。これは平成 19 年 10 月 12 日に新潟県長岡市危機管理防災化ヘヒアリングを実施した際に、新潟中越地震に際して大変だったことの回答として支援物資という話題が挙げたためである。

以下、災害協定、自治体側および企業側へのメリット、災害協定の現状を順を追って説明していく。

災害協定とは、災害発生時に必要となる様々な応急復旧活動に関する人的・物的支援について、自治体と民間事業者や関係機関あるいは自治体間で締結される協定のことである。災害時応援協定、防災協定など自治体や協定によって呼称は多様であるが、本稿においては災害協定で統一することとする。また費用負担についても協定によって異なるが、概ね支援を受ける側による負担、支援する側の負担、そして両者の協議による決定の3パターンに分けられる。具体例については図1を参照のこと。

次に、自治体側および企業側へのメリットについて言及する。2006年10月19日付読売新聞によると市区町村及び民間企業相互へのメリットは以下のようなものが挙げられる。

大規模災害に備え、企業と自治体が、食料供給や避難所の確保など様々な分野で協定を結び動きが広がってきた。企業の社会貢献意欲の高まりなどが背景にあり、自治体の防災体制を補完する役割が期待されている。(中略)災害時には、知事を本部長とする災害対策本部が企業に物資の優先提供を要請し、原則として災害前の価格で提供を受ける。(大阪)1府にとっては、保管コストを抑制できるメリットがある。(大阪)府危機管理室消防防災課の井上達夫総括主査は「安定した物資の調達が可能になる」とも話す。協力する企業側にとっ

1 カッコ内は筆者による加筆部分。

ても、特段の備えは不要なうえ、「社会貢献で自社のイメージアップにもつながる」(中堅スーパー)との考えがあるようだ。(中略)自治体と企業などが防災協定を結ぶ動きは全国的に広がっている。

(読売新聞 2006年10月19日大阪版朝刊より抜粋)

図5 災害協定の具体例

◆ 防災協定に関するアンケート結果(要約)

協定内容		主な締結先(提携元自治体)
予防防災	防災資材・機材の管理	千葉県(船橋市) / 自衛隊習志野駐屯地(船橋市) / 松尾工務店(横濱市)
	消火薬剤の共同備蓄	千葉県(船橋市) / 市川市(船橋市)
	通信設備の管理運用	千葉県(船橋市)
	震度情報ネットワーク装置の設置	千葉県(佐倉市)
	防災情報システム端末装置の設置	関東地方河川局(横濱市、横須賀市) / 千葉県(佐倉市) / 神奈川県(横濱市)
	河川情報の提供	関東地方河川局(横須賀市) / 毛呂山市(坂戸市、越生市)
	大型汎用電子計算機の相互支援	川崎市(熊谷市) / 文京区・北区・板橋区ほか(都内7区)
	起震車の運用	渋谷消防署(渋谷区)
協力協定一般	協力一般	関東地方河川局(横濱市) / 海上自衛隊(白井市) / 千葉県(佐倉市、袖ヶ浦市) / 都県内自治体(各自治体) / 他県自治体(各自治体) / 郵便局(各自治体) / 簡保の宿(青梅市) / カレスキョー塚本(町田市) / スカウト協議会(小金井市) / 二輪車安全普及協会(八千代市) / ロスアンベラス市(横濱市) / 東海道53次市町村(横濱市)
	資材提供、医療・技術職派遣	八都県市(八都県市) / 都県内自治体(各自治体) / 他県自治体(各自治体) / 建設業協会(杉並区) / 管工事業共同組合(秦野市、横須賀市) / 明治大学・法政大学ほか(千代田区) / 女満別町(檜城市)
	避難所の広域利用、救護活動	埼玉県内5市(蕨市) / 足立区(蕨市)
	水道利用	都水道局(文京区、北区、府中市) / 千葉県水道局・川崎市水道局(横濱市) / 札幌市・仙台市・福岡市ほか9都市(横濱市) / 日本水道協会(横須賀市) / 県内水道事業者(八千代市、流山市)
	職員派遣	都(墨田区) / 都県内自治体(各自治体) / 他県自治体(各自治体) / 風連町(杉並区)など
	車両提供	八都県市(八都県市) / 都県内自治体(各自治体) / 他県自治体(各自治体) / 郵便局(各自治体) / ドラッグ協会(各自治体) / 赤堀(中野区、立川市) / 日進リカー(袖ヶ浦市) / 自動車リカー協会(横濱市) / 自転車商共同組合(荒川区、世田谷区)
	消防	海上保安部(船橋市、横濱市) / 他自治体(各自治体) / 消防署等(各自治体) / 在日米軍(横濱市、綾瀬市) / 東京ガス(横濱市) / ホト・釣船店(横濱市)など
	人命救助 衛生関連	各自体(各自治体) / 建設業協会(町田市) / 建設団体防災協議会(世田谷区) / 日本救助犬協会(市川市) / ジャパンネットワーク(さいたま市、平塚市、渋谷区、町田市) / 各自体(各自治体) / 医師会・歯科医師会・接骨師会(各自治体) / 柔道整復師・接骨師会(横濱市ほか)
医療救護	各自体(各自治体) / マツトキョウ(八千代市)	
医薬品提供・薬剤師派遣	薬剤師会(各自治体) / マツトキョウ(八千代市)	
尿尿処理	八都県市(八都県市) / 尿尿処理業者(江東区、江戸川区、世田谷区)	
消毒業務	都ペストコントロール協会(中野区) / よしだ消毒ほか(文京区)	
有害化学物質調査	環境技術協議会(横濱市)	

(日本政策投資銀行「共助の『安全・安心まち作り』で地域価値を創造する～首都圏自治体アンケートから見えてきたこと～」2006年p.12より抜粋)

次に、災害協定の現状についてだが、朝日新聞が東海、東南海、南海地震に備える23都府県に対して協定の数や内容、締結時期などを尋ねた調査によると、民間と連携の動きが拡大している様子が伺える。2006年9月1日現在で様々な業種・内容で計581件の協定が締結されており、これは阪神大震災当時の7倍である。さらに5年ごとの締結数をまとめたところ、80年代以降は10件台だったものが、阪神大震災後の95～99年度に223件(全体の38%)と急増。00～04年度も160件(28%)と多かった。さらに、05年度以降の1年余りで119件(20%)が新たに結ばれていた。

以上のように、災害協定への関心は日増しに高まっているのは、協定の有効性が高い証拠ではないだろうか。次項では、この協定を促進するに当たって、救援物資をめぐる現状について触れることとする。

2 - 2 - 3 . 災害時の救援物資の制限について

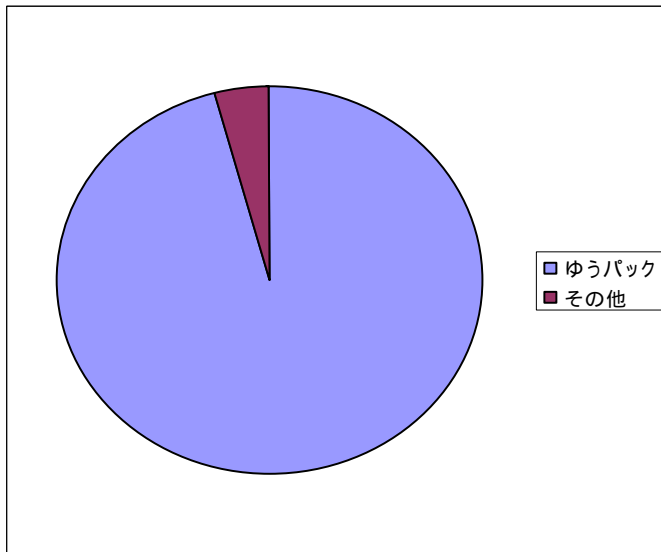
長岡市には、平成 16 年 11 月 16 日時点で、10 トントラック換算で 445 台相当の支援物資が届けられた。下の表 1 および図 1 を見てみると、ゆうパックによって送られてくる物資が多いことがわかる。

表 5 中越地震において長岡市に送られた支援物資内訳

支援物資取扱件数			総量 (10tトラック換算)
46488 件	内訳	ゆうパック 44567 件	約 445 台相当
		その他 1921 件	

(新潟県長岡市「災害の検証」より抜粋)

図 6 表 5 支援物資取り扱い件数におけるゆうパックと、その他の割合比較



(新潟県長岡市「災害の検証」p.60 を基に横山彰研究会 12 期地震班が作成)

中越地震に際して自治体宛の「ゆうパック¹」無料化の措置がとられているために、ゆうパックによる送付が 9 割以上を占めている。この措置によって、個人からの支援物資が膨大に送付されることとなり、市職員はその処理に追われることとなる。²その結果、避難所へ割くべき人員をも仕分けに動員しなければならなくなる。すなわち、避難所へ人手が回らなくなってしまうのである。その例を以下に挙げることとする。

¹ ここでいう、ゆうパックとは郵便小包のことである。また無料化措置とは、後述のとおり旧郵政省が被災地域への救援物資の送料を免除した措置である。この措置によって、個人からの大量の物資が被災地へ送られることとなった。

² 点線部は 2007 年 10 月 12 日新潟県長岡市危機管理化へのヒアリングに対する回答。

阪神淡路大震災（平成 7 年）

- ・ 旧郵政省は、被災者救助用寄贈品（衣料、寝具、保存に耐える食料品、医薬品、日用品、学用品、新聞雑誌類等）を内容とする小包郵便物の料金免除を平成 7 年 1 月 20 日から 3 月 2 日まで実施。結果、無料化されたゆうパック（郵便小包）等によって、全国の個人・市民団体から様々な品が義援物資として送られた。しかし、個人からの物資は、中身を開けて整理し、梱包をし直して配布しなければならず、膨大な物資の受入れ、仕分け、配布には多くの人手が必要になった。
- ・ 物資の受け入れ面では、自治体や企業からの物資は新品であり、整理されていて処理がしやすかったが、ゆうパックで送付された個人からの物資は、中身を開けて整理し、梱包をし直して配布しなければならず、かなり手数がかった。

新潟県中越地震（平成 16 年）

- ・ 新潟県と長岡市は、中越地震で全国の個人、団体から救援物資が殺到し、3 週間で約 46,000 件に上った。県や市の職員は仕分けに追われ、古着などは廃棄を余儀なくされ、特に個人からの小口の物資に苦慮することとなった。長岡市危機管理防災課の鈴木昇課長補佐は「物資は全体に配れないと公平性に欠け、一定の数が集まるまで待たないといけない。保存場所も足りなくなり、仕分けに労力を要した」と述べている。
- ・ 物資の不足よりも、保管場所の確保、分別、配送が問題であり、具体的には道路被害による交通麻痺、想定外の避難所の分散、近隣の食品工場の操業停止による遠距離からの調達などが挙げられる。届いた物資を受け入れるスペースはあっという間に埋まり、大量の食料物資が庁舎周辺を埋め尽くし、どこに何があるのかの管理もままならなかった。

以上のように、支援物資の調達、仕分け、配送には多くの課題が見受けられる。このような事態を受けて、消防庁は平成 18 年 12 月から「緊急物資調達の調整体制・方法に関する検討会」を開催し「地方公共団体が被災者に供給する物資である緊急物資の取扱いについて、物流という観点から検討を進め、「モノ」と「情報」のやり取りおよびそのために必要な体制について検討」をおこなった。この報告書内において、支援物資¹の取り扱いについて言及している。

地方公共団体から送られて来るものに関しては、一定の地域協定などがあるために混乱を回避できるが、上記の事例からも読み取れるように個人からの小口の援助が問題となっており、アメリカには「救援物資は被災地を襲う第二の災害」という言葉があるほどである。そこで、混乱回避に向けて被災地は支援物資に関して何らかの制限を加える必要がある。個人からの支援物資に関して制限を行っていくためには、事前に十分に必要な物資を確保する必要があるが、現物を備蓄しておくのは、使用期限や場所の問題から難しい。そこで、民間企業等と事前に災害時に物資の援助を受けられるような協定を結んでおく必要があるのではないだろうか。次章で政策提言について展開していくこととする。

¹ 報告書内においては、「義援物資」と記されており、「災害灰節制時、被災地方公共団体に対して被災者の住民や民間事業所、団体等から善意で寄せられる物資をいい、調達費用等の対価が生じないもの」と定義されている。これは本論文文中における「支援物資」と同じものを指しており、混乱回避のためここでは支援物資に置き換えた。

第3章 政策提言

本章では、私たちの政策提言「共助の促進による避難所生活の向上」について詳細な説明を行う。

第1節 政策提言にかかわる語の説明

3 - 1 - 1 .「向上」について

私たちの基本的戦術は、「共助の促進による避難所生活の向上」である。つまり、共助を促進することによる避難所生活の向上を目標としている。共助の定義および重要性は、第1章問題意識で述べたとおりである。ここで、何を以てして向上とするのかについて説明していく。最低ラインを向上させることで平均レベルを上げるのか、あるいは基準を設け、その基準を超えることを以てして向上とする等、「向上」と一口に言ってもさまざまな切り口がある。私たちは、第2章で取り上げた問題点の改善がなされることを以て「向上」と定義することとする。

3 - 1 - 2 .「共助の促進」について

1 - 2 - 2 . 末尾で説いたように、私たちの理想とする共助のあり方は、各主体が対等な立場で問題解決に当たるというものである。このような共助の促進のために、自治体を各主体のパイプ役として、自治体と住民および自治体と企業の共助を進めることで、全体の協力関係の強化を図るべきだと考えている。そのための具体的な政策として、以下2点を提言することとする。1点目が「避難所マニュアル作成の義務化」、2点目が「災害協定の促進」である。次項以降において、それぞれの詳細について論を展開していく。

第2節 避難所マニュアル作成の義務化

本節では、分析の結果を踏まえて、私たちは各自治体が個々に避難所マニュアルを作成する義務があると考えます。避難所の開設者や周知方法、運営者や運営方法をあらかじめ地域住民と自治体で話し合う事によって、実際の避難所生活が円滑に行われ、避難所の耐震がより強化される事によって、安心して避難所生活を送る事ができるのではないだろうか。そこで私たちは「避難所マニュアル作成」を用いて、上記の事を達成させる。では、この政策を行う事によって、具体的にはどのような効果があるのだろうか。それについて述べていくこととする。

3 - 2 - 1 . 共助の促進

私たちは各自治体が地域住民と協力して「避難所マニュアル」を作成する事によって、それぞれの地域ごとのコミュニティのつながりが強化されると考える。具体的には、自治会を通して、事前に避難所の開設方法や運営方法を模索し、災害時における対策を十分に練っておく。そうする事によって災害時にお互いが協力し合う存在として、自治会という組織が役に立つという事を、個々に認識してもらおう。その認識が、実際の避難所生活の中において円滑な開設・運営を進めていく為の柱となるのではないだろうか。

3 - 2 - 2 . 避難所の開設・運営に際する問題の回避

「避難所マニュアル」とは具体的に、避難所の開設・運営に関して細かく規定したものである。避難所の開設・運営者や、役割分担、運営方法、ルールなど、事前に話し合っておく事によって、避難所生活において予測される混乱は回避されると考える。それは、過去の震災の事例から、どんな問題が起きうるかをあらかじめ自治体職員や、自治会役員が把握しておく事ができるからである。第2章1項で述べたような問題点を把握し、マニュアル作成の過程においてそれらに対する対策を講じておくことによって、予測される問題点の回避、または早期解決が可能になるのではないだろうか。

3 - 2 - 3 . 避難所の耐震

第2章1項で述べたように、全国的な避難所に対する耐震は進んでいないのが現状である。避難所生活を安心して過ごすためには、避難所の耐震は欠かせない事である。私たちは避難所の耐震に関しても、「避難所マニュアル」に盛り込むべきであると考え。各自治区内で、どれだけの避難所に耐震工事がなされているのか、また、耐震工事がなされていない避難所は今後どうしていくのか、実際に災害が起きた時に危険な避難所はあるのか、といった事である。それらの項目についても、各自治体と地域住民との話し合いが持たれるべきである。なぜなら、避難所に避難するのは地域住民であり、その住民が避難所の耐震状況について無知である事は非常に危険だからである。耐震がなされていない場所に避難してしまう事も考えられる。よって、私たちは避難所生活向上のために、避難所の耐震についても対策が講じられるべきであると考え。

以上の三つの点から、私たちは「避難所マニュアルの作成」を義務化する必要があると認識した。この政策を行う事によって、避難所生活の向上が達成されると考える。

第3節 自治体と企業の共助としての災害協定の促進

本節では、「共助の促進による避難所生活の向上」という戦略に対して、戦術に位置づけられる「災害協定の促進」について説いていく。自治体と企業の協働のあり方については、さまざまな形態が存在するが、ここではその中で災害協定に着目して話を進めていく。

政策の最終目標は、避難所生活の向上である。向上の基準については、前項を参照していただきたい。本項では、「災害協定の促進」がいかにして目標達成に寄与するのかを論じていく。

現状において、避難所生活の向上を妨げているものは第2章2節でも触れたとおり、震災後に押し寄せる大量の個人からの支援物資である。これによって、限られた人員の中から支援物資の仕分けや配送に人員を割かねばならず、結果として本来の市役所業務に支障をきたしたり、避難所での人手不足につながってしまう。この事態を防ぐために、支援物資に制限を加える必要があるのは明らかだが、そのためには事前に災害協定を充実させておく必要がある。職員が本来の業務を遂行できる状況を作り出すことで、より迅速な対応が可能となり、これによって避難所の運営もより円滑に進むことが想定される。

また、災害協定締結による副次的な効果として、防災意識の向上という側面が上げられる。埼玉県草加市のダイキン工業草加事務所（以下ダイキン工業）の例を取り上げて、この点についての説明を行う。ダイキン工業は、企業と周辺町会に自治体が加わった三者協定を締結しており、「災害被害を軽減する国民運動の推進に関する専門調査会」(第6回)『地域防災協定について』において協定の意義として以下6点を挙げている。

非常事態という危機認識
 パニック防止を念頭
 地域の安全・保安確保
 共助意識の共有化
 限界と支援の明確化と明示
 希薄化の防止

この意義について、日本政策投資銀行首都圏企画室は「共助の『安全・安心街づくり』で地域価値を創造する～首都圏自治体アンケートから見えてきたこと～」(2006年)において以下のように述べている。

協定締結の最大の目的は防災意識の醸成ではないか？(中略)防災協定のメリットのひとつには自治体や企業の防災意識を高め災害に備えた自覚と準備を促すことがある。従って防災協定は、特別な場合を除けば、企業に義務を課すものとして位置づける必要はなく、これを契機に企業がそれぞれ努力目標を設定し防災啓発のツールとすることに繋がれば、協定締結の目的の大方達成できたものと考えていいのではないだろうか。

従って企業として当たり前地域防災協力であっても、協定を締結することを通じて社員の一人一人が発災時にどのような行動をとればよいかを考え、マニュアルづくりなど災害に備えた準備を日頃から行ための動機付けになれば、協定締結の意味は十分あると考えてよいだろう。

(日本政策投資銀行「共助の「安全・安心まちづくり」で地域価値を創造する～首都圏自治体アンケートから見えてきたこと～」p.18より抜粋)

このように、企業が共助の一主体であるという意識を持つことが、ひいては避難所生活の向上へとつながっていくのではないだろうか。

以上の2つの例より、災害協定が避難所生活の向上に貢献するということがよみとれる。このような理由から、私たちは自治体と企業の共助としての災害協定の促進を通して避難所生活の向上を図ることが可能であるという結論に至った。今後、より多くの自治体がより多くの企業と多様な災害協定を結び共助を促進していくことを願って、本節の結びとすることとする。

おわりに

「備えあれば憂いなし」とは、多くの日本人に馴染み深いことわざであろう。たしかに、しっかりと被害想定を把握し、それに相応しい備えを行っていれば、文字通り憂いが軽減されるだけでなく、実際の被害も抑えることができるのではないだろうか。しかし、「天災は忘れた頃にやってくる」という物理学者寺田寅彦の残した有名な警句に象徴されるように、多くの日本人は地震の恐ろしさを知りながらもどこか他人事のように捉えているために、対策がなかなか進まないのが現状である。

今回私たちは、「地震が怖い」という一念から論文の執筆活動をはじめ、最終的に「共助の促進による避難所生活の向上」という政策提言に行き着いた。第1章問題意識では、私たちがこの政策提言に至る経緯を述べた。それを踏まえた上で第2章では避難所をめぐるさまざまな問題点を取り上げた。多くの人々が集団生活を余儀なくされる避難所において、少しでも被災者の精神的負担を和らげるような環境を整えたい、との思いから避難所を取り上げた。多くの日本人がこの政策の対象者となる可能性を秘めているといえるのではないだろうか。さらに、第3章では避難所生活の向上を目指しての具体的な方策を示した。どちらも、共助の促進による目標達成を目指している。今後、高齢化がますます進展する中で、地域コミュニティの存在は欠かすことができないものである。地域のつながりが希薄な現代だからこそ、震災に備えて地域として団結できるような仕組みを作ることが必要だと私たちは考える。避難所は基本的にその地域の人々で構成される。そのような場の円滑な運営にあたっては、地域の団結が必要なのは言うまでもない。

避難所については、本稿で扱ったもののほかにも課題が山積している。首都直下型地震を例にとって見ると、大量に発生するであろう帰宅困難者への対応が挙げられる。中央防災会議によれば、マグニチュード6.9及び7.3の直下地震の発生を想定した場合、いずれの地震規模でも、都下にいる外出者約1,144万人のうち、約392万人(34%)が帰宅困難者になると示唆している。この帰宅困難者をどこに流すのかは大きな課題である。また、障害者や高齢者等の要介護者の扱いも難しい問題である。地域の避難所で受け入れるのか、はたまた福祉避難所で受け入れるのかについての判断が難しい。福祉避難所の数に限界があるのも問題である。今後、以上のような課題についても検討を重ねていくことが必要である。いずれの問題も、決して他人事ではない。なぜなら、地震はいつどこで起こるかわからないからである。今後の一層の避難所生活の向上を願って、本稿の結びとする。

参考文献・データ出典

《先行論文》

- ・ 新野幸次郎 (2006 年) 「阪神・淡路大震災から学ぶ地域主体の防災力とその課題」 『都市政策』 第 124 号、pp4～12

《参考文献》

- ・ 岩崎信彦(2005) 『昼間時発生の地震に対する非難システムの構築』 神戸大学阪神・淡路大震災 10 周年シンポジウム
- ・ 野村総合研究所広報部 (2004 年) 『地震に関する意識調査』 <http://www.nri.co.jp/publicity/nr/pdf/nr20041221.pdf>、2007/11/05
- ・ 三重県地域振興部地震対策チーム (2004 年) 『避難所運営マニュアル策定指針』 <http://www.bosaimie.jp/mie/index.html>、2007/11/05

《データ出典》

- ・ 東京都渋谷区 「自助・公助・共助」 <http://www.city.shibuya.tokyo.jp/bosai/sinsai/kiken/jikyokou.html>、2007/11/05
- ・ 内閣府中央防災会議 「平成 14 年版防災白書」 http://www.bousai.go.jp/hakusho/h14/BOUSAI_2002/html/honmon/index.htm、2007/11/05
- ・ 兵庫県 「ひょうご治山・治水防災実施計画～実現しよう減災社会～」 <http://web.pref.hyogo.jp/contents/000013537.pdf>、2007/11/05
- ・ 岐阜県防災局防災政策課 「平成 17 年度地震等防災意識調査 安心・安全な岐阜県づくりの実現に向けて 調査分析報告書」 平成 17 年 <http://www.pref.gifu.lg.jp/pref/s11115/isikicyousa/houkokusyo.pdf>、2007/11/05
- ・ 日本政策投資銀行 「共助の『安全・安心まち作り』で地域価値を創造する～首都圏自治体アンケートから見えてきたこと～」 http://www.dbj.go.jp/syutoken/report/report/pdf/r060313_1.pdf、2007/11/05
- ・ 国土交通省河川局 「平成 19 年度河川局関係予算概要」 <http://www.mlit.go.jp/yosan/yosan07/yosan/sosikibetu2/river.pdf>、2007/11/05
- ・ 内閣府中央防災会議 「平成 19 年度版防災白書」 <http://www.bousai.go.jp/hakusho/h19/index.htm>、2007/11/05
- ・ 内閣府中央防災会議 「首都直下地震対策専門調査会報告」 <http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/shutochokka/houkoku.pdf>、2007/11/05
- ・ 内閣府中央防災会議 「首都直下地震の被害想定「概要」」 http://www.bousai.go.jp/syuto_higaisoutei/pdf/higai_gaiyou.pdf、2007/11/05
- ・ 財務省 「平成 19 年度一般会計歳出歳入の内訳」 <http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryuu/002.htm>、2007/11/05

- ・ 総務省消防庁「阪神・淡路大震災について(107報)」
http://sinsai.fdma.go.jp/search/abstract.php?TOSHO_ID=N0000014&DATA_ID=0001&LEGAL_ON=1、2007/11/05
- ・ 総務省消防庁「市区町村における災害への取り組み状況」
http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/180308_2.pdf、2007/11/05
- ・ 総務省「『住民等と行政との協働』に関する調査」
http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/pdf/050603_9_01.pdf、2007/11/05
- ・ 日本経済団体連合会「企業行動憲章実行の手引き」(第5版)
<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/cgcb/tebiki.pdf>、2007/11/05
- ・ 総務省消防庁 HP(2004)『防災拠点となる公共施設等の耐震化推進調査結果概要』
http://www.fdma.go.jp/html/new/1602_bosai.html、2007/11/05
- ・ 中央防災会議 HP(2007)『避難者に係る市区町村等の対策現況(アンケート結果)と課題について〔質的な課題に関する事項〕』
http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/shutohinan/7/shiryo_3-2.pdf、2007/11/05
- ・ 内閣府災害被害を軽減する国民運動のページ「企業による自治体及び住民団体との「地域防災協定」」
<http://www.bousai.go.jp/km/gst/tsh19006.html>、2007/11/05
- ・ 『読売新聞』2006年10月19日大阪版朝刊 p.13
- ・ 『朝日新聞』2006年9月1日夕刊 p.1
- ・ 『高知新聞』2007年9月11日
<http://203.139.202.230/?&nwSrl=217682&nwIW=1&nwVt=knd>、2007/11/05
- ・ 阪神・淡路大震災教訓情報資料集「『阪神・淡路大震災の教訓情報分析・活用調査』報告」
<http://www.ijjnet.or.jp/kyoukun/>、2007/11/05
- ・