

社会安全政策としての「防災文化力」

鴨 志 田 康 弘

近年、国、自治体における防災政策として、公助から自助・共助へと大転換が行われている。従来、防災政策は、国や自治体が住民を保護する公助が中心であったが、阪神淡路大震災、東日本大震災などを契機に、徐々に公助の限界が認識されることとなった。そして、その代りに浮上してきたのが、自助・共助という枠組みである。しかし、こうした枠組みの大転換は、これまでの防災に対する考え方を一変するものであるため、未だ十分なものとなっていない。本稿においては、防災文化力という概念を中心に、自助・公助への取り組みの再構築について考察を行う。今後の防災政策を進める上では、従来の防災や災害への向き合い方を根底から見つめ直し、行政と地域住民とがパートナーシップ関係のもと、住民主体のプログラムづくりを行う必要がある。また、そのような観点から捉えられる防災政策は、従来の政策の枠を超えた総合的な視点＝社会安全政策の視点を必要とするのである。

keywords：防災文化力、社会安全政策、自助、共助、多機関連携

目 次

1. はじめに
2. 公助から自助・共助へ
3. 公的機関における自助・共助を促進するための試み
4. 茨城県内市町村における防災の取り組み
5. まとめ～社会安全政策としての防災文化力～

1 はじめに

災害対策基本法第二条の二第一項において「我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること」と示されるように、我が国においては災害政策を立案する上で「災害の発生を常に想定する」ことが求められている。また、阪神淡路大震災、東日本大震災のみならず、近年、全国各地で様々な災害が広範囲に発生する状況下においては、災害発生後の緊急対応や被災後の復興政策のみならず、災害発生前に行われる防災（減災）政策の重要性がますます高まりつつある。

本稿では、こうした災害政策を考える上で重要な防災の継続性と地域防災という観点から、「防災文化」と「(地域) 防災力」を融合させた「防災文化力」という概念に基づき考察を行うものとする。

2. 公助から自助・共助へ

国の中央防災会議において策定された「防災基本計画」(令和2年5月)第2編第1章の「第3節 国民の防災活動の促進」では「1. 防災思想の普及徹底」として、次の指摘がなされている¹⁾。

自らの身の安全は自らが守るのが防災の基本であり、国民は、その自覚を持ち、食料・飲料水等の備蓄など、平常時より災害に対する備えを心がけるとともに、発災時には自らの身の安全を守るよう行動することが重要である。また、災害時には、初期消火を行う、近隣の負傷者及び避難行動要

支援者を助ける、避難場所や避難所で自ら活動する、あるいは国、公共機関、地方公共団体等が行っている防災活動に協力するなど防災への寄与に努めることが求められる。このため、国〔内閣府、消防庁〕、公共機関及び地方公共団体は、自主防災思想の普及、徹底を図るものとする。

従来、「自助、共助、公助」のバランスを重視する考え方が取られてきたが、阪神淡路大震災などの経験から、近年、自助・共助をより重視する政策に転換が図られつつあり、国民の自主防災活動を推進する傾向が見られるⁱⁱ。また、各自治体でも、そうした国の姿勢に呼応し、災害政策のあり方として、自助・共助をより強調したものとなってきている。例えば、茨城県の「茨城県地域防災計画：地震災害対策計画編」（茨城県防災会議、令和元年11月）でも、次のような「基本方針」が示されているⁱⁱⁱ。

1. 平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災や平成23年3月に発生した東日本大震災の教訓、茨城県地震被害想定を踏まえ、震度7の地震や広域的な被害を発生させる地震を想定した防災対策の確立を図る。
2. 地震による被害を最小化する「減災」の考え方を防災の基本方針として、たとえ被災したとしても人命が失われないことを最重視し、災害の予防、発災時の応急対策及び復旧対策を含む総合的な計画とする。
3. 「誰が」、「何をすべきか」を明示した具体的な計画とする。
4. 県、市町村及び防災関係機関はもとより、「自らの身の安全は自らが守る」との観点から、県民、事業者の役割も明示した計画とする。

このように国のみならず地方自治体でも、災害政策の基本方針として「自らの身の安全は自らが守る＝自助・共助」という姿勢が強調されており、そのための取り組みの重要性が指摘されているのである。

3. 公的機関における自助・共助を促進するための試み

では、具体的に国や地方自治体では、どのような取り組みを行っているのでしょうか。まずは、国の取り組みから見て行きたい。「防災基本計画」では、「1. 防災思想の普及徹底」に続き、「2. 防災知識の普及、訓練」、「3. 国民の防災活動の環境整備」、「4. 災害教訓の伝承」が挙げられており、それぞれ自助・共助の促進に向けた試みを示している。それぞれの内容をまとめると、次のようになる。

防災知識の普及、訓練	<p>(1) 防災知識の普及 リスク情報・各種災害関連データの発信、警報・避難勧告等の意味・内容の説明・啓発、災害時シミュレーションの周知、自助に必要な災害時の備え、警報・避難勧告時の行動、様々な条件下での行動、避難場所・避難所での行動、家族内での連絡体制、防災アセスメントの実施、防災マップ・防災カルテ・マニュアルの作成・配布、キャンペーン・講習会の実施、学校安全指導など</p> <p>(2) 防災訓練の実施、指導</p> <p>(3) 防災知識の普及、訓練における要配慮者等への配慮</p>
------------	--

国民の防災活動の環境整備	(1) 消防団、自主防災組織、自主防犯組織の育成強化 消防団の施設・装備・処遇の改善、教育訓練の充実、入団促進など、 自主防災組織・自主防犯組織の育成・強化など (2) 防災ボランティア活動の環境整備 防災ボランティア、NPO等の活動支援、リーダー育成、連携強化など (3) 企業防災の促進 災害時協力体制の構築、事業継続計画（BCP）の策定、事業継続マネジメント（BCM）の構築等 (4) 住民及び事業者による地区内の防災活動の推進
災害教訓の伝承	過去の災害に関する教訓の収集・保存・公開など

このように国の「防災基本計画」では、国民の自助・共助を促進するための様々な取り組みが示されている。次に、地方自治体の取り組みとして「茨城県地域防災計画」をもとに見て行くこととする^{iv}。

「茨城県地域防災計画」では、防災教育の趣旨について「地震による被害を最小限にとどめるためには、県民の一人一人が日頃から災害に対する認識を深め、災害から自らを守り、お互いに助け合うという意識と行動が必要である。また、行政による「公助」、個人個人の自覚に根ざした「自助」、地域コミュニティ等による「共助」が連携して減災のための社会をつくる県民運動の展開が必要である。このため、県、市町村、防災関係機関は防災教育活動を推進するものとする」と示す。その上で、「体験重視の教育」と「幅広い教育」が求められるとし、さらに、「一般県民向けの防災教育」、「児童生徒等に対する防災教育」、「防災対策要員に対する防災教育」の3つに分け、それぞれ教育の内容を整理している。このうち自助に関連するものとして「一般県民向けの防災教育」の内容をまとめると以下ようになる。

普及啓発すべき内容	(1) 「自助」、「共助」の推進 自助に必要な災害時の備え、避難行動、家族内での連絡体制、防災訓練への参加、保険・共済への加入、「茨城県地震被害想定」の理解促進など (2) 緊急地震速報 (3) 地震保険の活用 (4) 防災関連設備等の準備
普及啓発手段	(1) 広報誌、パンフレット、防災マップ等の配布 (2) 講習会等の開催 (3) その他メディアの活用
防災基地の整備	防災基地に防災教育の機能を設け、防災教育の拠点とする

このように地方自治体においても、おおむね国の方針に従った内容となっており、その上で地震保険・共済への加入・活用を加えるなど、独自の取り組みも見られる。

4. 茨城県内市町村における防災の取り組み

では、次に、こうした国、県の取り組みに基づき、各市町村ではどのような取り組みを行っているのであろうか。「茨城県内の自治体における防災に関する取り組み状況に関する調査研究」をもとに茨城

県内市町村の状況について見て行きたい^v。本調査に関しては、茨城県内44市町村のうち37団体から回答を得られた（回答率84%）^{vi}。

4-1. 災害に関する基本的認識

まず、各市町村が想定する災害の種類から見ていくこととする。図1の通り、各自治体が想定する災害としては、地震と風水害がともに100%、原子力災害が67.6%、大規模火災が64.9%という結果となった。地震に関しては東日本大震災及びその余震、風水害に関しては関東・東北豪雨など、原子力災害については福島第一原子力発電所事故及びJCO事故などの影響がそれぞれ考えられる。

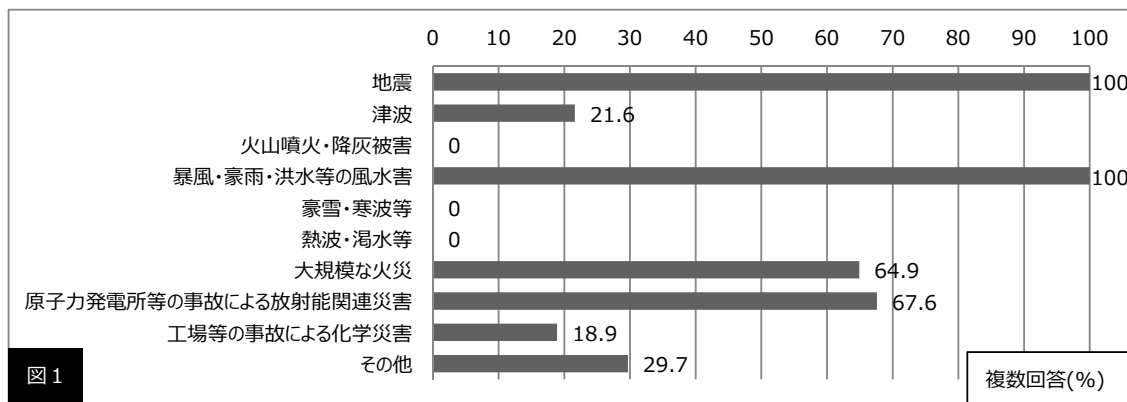


図1

4-2. 災害の記録・記憶の伝承（防災文化力①）について

このような災害に備える上で、過去に発生した災害の記録・記憶を保存し伝えることは最も基本となる。今回回答のあった自治体もすべて「必要である」（100%）としている。しかし、その一方、実際に過去の災害の記録の保存を行っている自治体は68%と必ずしも全ての自治体が行っている訳ではなく、課題も見られた（図2）。

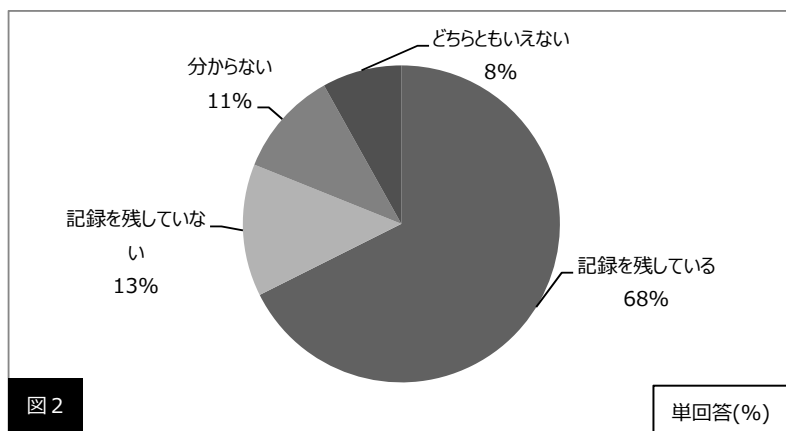


図2

また、記録の方法としては、大部分が写真集や記念誌といった紙媒体となっている（自由記述）。では、そうした記録を次世代に引き継ぐ取り組みに関して見ると、実施しているのは21%となっており（図3）、具体的な方法としては、記念誌の作成、パネル展の開催、語り部（出前講座）などが挙げられていた。

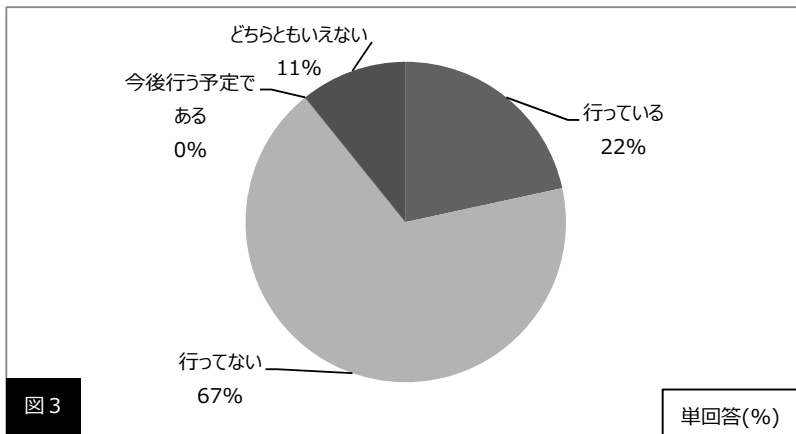


図 3

単回答(%)

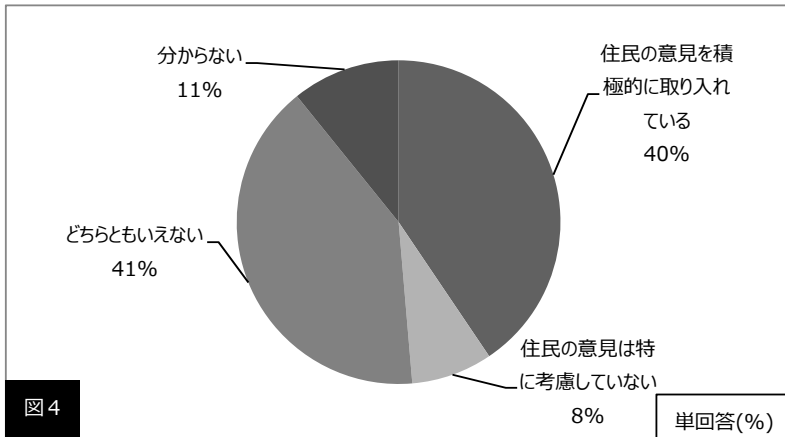
では、そうした取り組みが進まない理由にはどのような課題があるのであろうか。(以下、自由記述)

- ・ 何年も経ってしまうと、書類の保存が難しくなってくる。
- ・ 人員不足のため、記録作業まで手が回らない。
- ・ 昔起こった地震などの記述が郷土史にあまりまとめられていない。自然災害・人災について単独でデータベース化してまとめられていない為、記録の引き出しが容易ではない。
- ・ 担当部署の明確化。
- ・ 災害記録に限らず、市の文章を保管するスペースには限りがある。
- ・ 発災当時は災害対応に追われ、記録作成を視野に入れた動きができなかった。
- ・ 災害の記録をまとめるのに、時間が経ってからだと、人々の記録も薄れてしまい、不確実になってしまう。発災後すぐに情報を集めようとしても、災害対応が優先され、収集・集約が後回しになってしまう。
- ・ 東日本大震災の記録誌等の作成や市の総合防災訓練にて実践型の訓練を行っているが、月日が経つごとに住民の危機管理意識が薄らいでいると感じます。日頃から災害への備えがどれ程必要かをいかに次世代まで伝えられるかが重要であり課題と考えます。
- ・ 個人情報や資産に係る情報が含まれる場合の公開方法。
- ・ 書籍等での作成、保存に対するコスト。
- ・ 市内の浸水履歴の問合せがあるが、まとまっていない。どの程度の情報をどのように残せばよいか、課題です。
- ・ 統一的な保存の考え方がない。保管場所が分散していること。データベース化していないこと。作業に当たる人員不足。
- ・ 災害情報のデータ化及び記録媒体の保存。

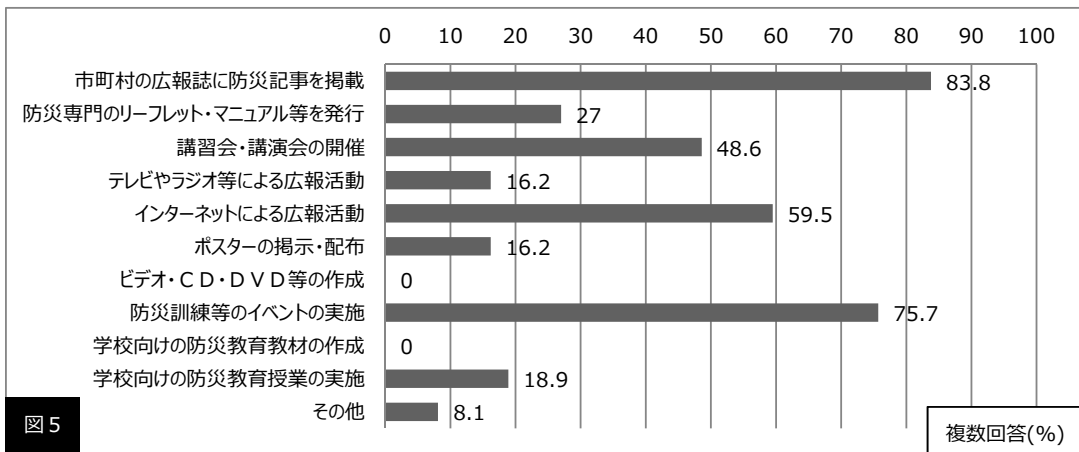
このように災害の記録の保存・伝承が進まない理由としては、自治体における人員不足やコストなどの問題が多く挙げられていることが分かる。

4-3. 自助・共助のためのエンパワーメント（防災文化力②）について

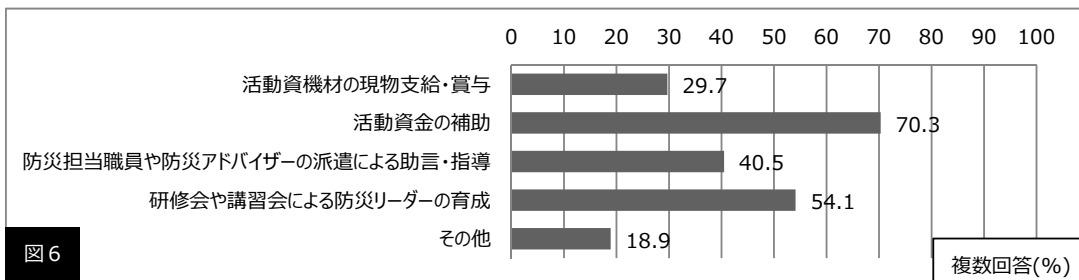
次に、住民による自助・共助を進めるための取り組み状況について確認したい。まず、「自治体が防災計画を策定する際、どの程度住民の意見を反映させているか」について、「住民の意見を積極的に取り入れている」という回答は40%ほどであった（図4）。



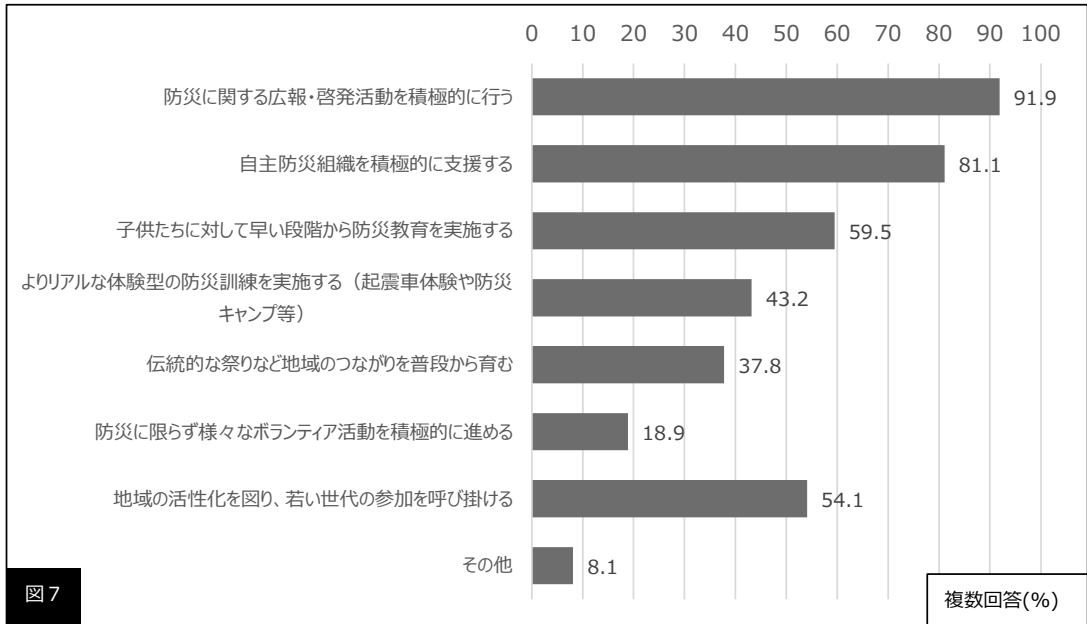
このように住民の意見を取り入れ計画を立案（双方向的コミュニケーション）している自治体はまだそれほど多くなく、一般的に行われている方法としては、自治体から住民に対し広報・啓発活動（一方的コミュニケーション）を通じ、自助・共助を促すという試みである。具体的には、広報誌、防災訓練等のイベント、インターネット、講習会・講演会を通じた広報・啓発などである（図5）。



また、自助・共助を促す上で重要な住民の自主防災組織に対する支援・関わり方については、活動資金の補助、研修会や講習会による防災リーダーの育成、防災担当職員や防災アドバイザーの派遣などが主に行われていることが分かる（図6）。

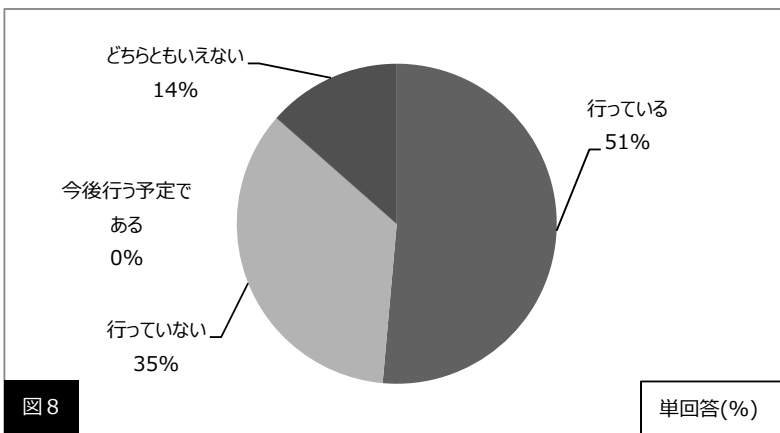


次に、自助・共助を促す上で、各自治体では「災害時に自助、共助（近助）の精神を育む上で最も重要なこと」について、どのように考えているのであろうか。この点について、最も多いのが積極的な広報・啓発活動であり、以下、自主防災組織への支援、子どもたちに対する防災教育、地域活性化と若い世代の参加などであった（図7）。

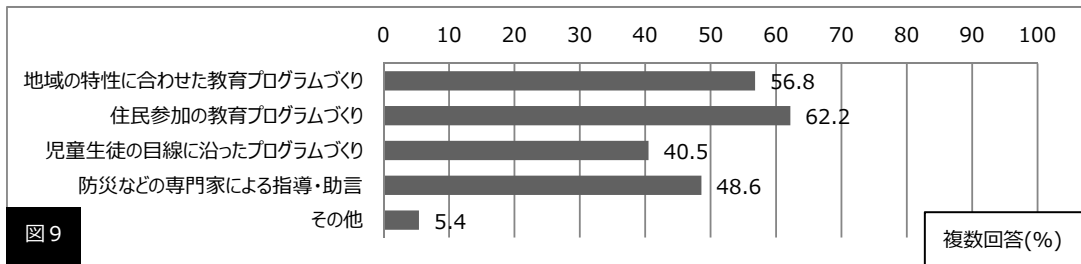


4-4. 次世代の育成（防災文化力③）について

次に、自助・共助を進める上で大変重要な次世代への取り組みについて確認したい。まず、小学生～高校生を対象とした防災教育の実施状況については、すでに行っている自治体は約半数にとどまっている（図8）。



また、具体的に行っている子どもたちに対する防災教育の内容としては、防災訓練が大半を占め、わずかに出前講座なども挙げられていた（自由記述）。では、そうした状況に対し、今後、どのような防災教育が求められるか、に関しては、住民参加の教育プログラムづくり、地域の特性に合わせた教育プログラムづくりなどが比較的多く挙げられていることが分かる（図9）。



5. まとめ～社会安全政策としての防災文化力～

以上、「茨城県内の自治体における防災に関する取り組み状況に関する調査研究」をもとに各自治体における自助・共助を促進するための試み（防災文化力）について見てきた。では、最後に防災文化力に関する考察を通じ、社会安全政策として防災に取り組む意義について考察を行う。

5-1. 防災文化力について

「防災文化力」という概念は、田中尚人（第2回防災計画研究発表会資料）が示した「防災文化に根ざした地域防災力形成」というアイデアに基づいている^{vii}。以前より「防災力（地域防災力）」という概念は広く用いられてきており、平成25年には「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」が成立するなど、防災について考える上で中心となる概念として位置づけられてきた^{viii}。また、「防災白書」（内閣府）においても、地域防災力について度々言及がなされており、国の防災政策を考える上で欠かせない考え方として用いられてきている。

また、「防災文化」という概念についても、これまで公的機関をはじめ、様々な形での言及が見られる。例えば、内閣府防災対策推進検討会議 津波避難対策検討ワーキンググループ 第7回会合資料「防災意識の向上」では、その「目的・目指すべき姿」として「迅速かつ確実な避難行動を行える防災文化の醸成」という指摘がなされている^{ix}。

こうした「防災文化」については専門的な見地からの指摘も行われており、例えば、今村文彦（2016）は、「防災文化とは、日常生活の中に生き続けている智恵であり、工夫であります。地域の地名にも過去の災害やその教訓の由来が多く残されています。危険な場所、逆に安全な場所を知ることができます。神社仏閣にも、災害や防災に関する名前や言い伝えが残されていますし、お祭りの中にも、防災訓練や津波避難を想定したような役割が残されています。知らず知らずのうちに、将来の災害への備えや命を守る重要なポイントを伝えているのです^x」と指摘している。また、佐藤忠信（2006）は、「防災文化という言葉が聞かれた方はおられるだろうか。ここでは災害を防止し軽減するために培われてきた知識や技術、社会の構造、それらを伝承して行くための教育システムなどの総体を防災文化と名づける^{xi}」と指摘している。さらに、三上俊治（2000）は、防災文化を「地域社会で育まれるソフトな防災文化」と「ネットワーク時代のバーチャルな防災文化」と分類し、両方の要素を補完し合いながら活用されることが望ましいという指摘を行っている^{xii}。

こうした「防災力」、「防災文化」という概念をもとに、本稿では「防災文化力」を次のように定義したい。まず、「防災文化」とは、各論者が指摘するように「地域における災害の歴史・伝統に基づき構築された災害を防ぐための知識・知恵」、また「防災力」とは、法や政策などで示されるように「地域住民が主体となり災害を防止するための取り組みを実施する能力」と捉えることができる。そのような観点から、「防災文化力」とは、「地域における災害の歴史・伝統に基づき構築された災害を防ぐための知識・知恵に基づき、地域住民が主体となり防災・減災に取り組むことのできる力」と定義したいと思

う。

5-2. 多機関連携＝パートナーシップの枠組みとしての防災文化力

これからの防災活動の課題について、内閣府では次のような指摘を行っている^{xiii}。

- ・ 防災活動に携わる様々な主体は独自に活動を進めているが、各主体間の横の連携や地元自治体、住民との連携が十分とは言えない。
- ・ 防災活動が一過性で終わってしまわないよう、息の長い継続的な活動をいかに続けていくかという課題がある。
- ・ 防災活動が、形式的なもので終わらず実践的で役立つものとなるよう工夫していくことも課題の一つである。
- ・ ボランティア、企業、学校等の多様な主体による防災分野の活動は今後とも広がりを見せていくものと考えられ、これらの多様な主体が連携し、適切な役割分担の下、それぞれの力を最大限活かし、実践的な防災対策が恒常的に行われていくことが重要である。

これは、平成22年に内閣府で実施した「地域防災力及び防災分野における「新しい公共」の活動に関する国民意識」調査に基づき指摘されたものであるが、現状分析として今なお妥当する見解であると思われる。この内閣府の指摘に基づき、最後に、今後の防災活動の課題として、「多機関連携＝パートナーシップ」をキーワードに考察を行うこととする。

『令和2年版 防災白書』によると、ハザードマップの作成、防災推進国民会議、防災推進国民大会、総合防災訓練、図上訓練、津波避難訓練、地区防災計画策定、ボランティア・NPO等の環境整備、事業継続体制の構築、産業界との連携など、国として防災に関する様々な取り組みが行われていることが分かる^{xiv}。また、各自治体においても、津波防災講演会、防災大学、地震保険・共済加入促進、自主防災組織リーダー研修、広域避難計画策定など、様々な取り組みが行われている。また、こうした国と自治体の取り組みは、お互いに相補うものであり、それぞれ有効に機能しているとも見られる。

しかし、こうした取り組みをさらに防災文化力の観点から掘り下げ、効果的かつ継続的に進めるためには、防災に関係する取り組みを既存の担当部門・部局に限定することなく、より広い観点から防災・減災、特に、自助・共助を促す上で求められる取り組みを再検討・再構築し、より多機関での連携を促す枠組みづくりが求められる。

例えば、本調査においては、過去の災害の記録・記憶を保存し、次世代に引き継ぐという面に課題を有する自治体が見られており、その理由として、担当部署の人員不足やコストの問題が挙げられていたが、そうした問題が生まれる背景には、自治体内において防災に関する認識が必ずしも一致していないことが挙げられる。また、さらに、そうした災害に関する記録・記憶を次世代に引き継ぐ取り組みを行っている自治体においても、その取り組み内容を見る限り、必ずしも十分であるとはいえない。

災害に関する取り組みに関しては、これまで長い間、公助を中心に組み立てられてきた。そのため、住民は公に従属する立場（教育・啓蒙される立場）として置かれ、自助・共助を促す取り組みにおいても、公から私へという形で一方的コミュニケーションが中心となってきた。しかし、今後発生する災害への対応として、自助・共助を重視するのであれば、より住民を主体（＝パートナーシップ関係）とした社会安全政策^{xv}に立脚したプログラムづくりを行う必要がある。そのような取り組みの結節点として、防災文化力を位置づけることができれば、防災に関する取り組みは新たな可能性を持つものとして捉えることができるのである。

- ⁱ 「防災基本計画」 pp.14-19、(http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basicplan.pdf, 2020.8.28取得)
- ⁱⁱ 例えば、「平成26年版 防災白書」では「公助の限界」と自助・共助による「ソフトパワー」の重要性が明言されている。
(http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/honbun/0b_2s_01_00.html, 2020.8.28取得)
- ⁱⁱⁱ 「茨城県地域防災計画：地震災害対策計画編」、p.2、(<https://www.pref.ibaraki.jp/seikatsukankyo/bousaikiki/bousai/documents/rljisinhen.pdf>, 2020.8.28取得)
- ^{iv} 「茨城県地域防災計画：地震災害対策計画編」、pp.116-120、(同上)
- ^v 「茨城県内の自治体における防災に関する取り組み状況に関する調査研究」は、2017年7月10日から8月31日の間、茨城県内市町村すべてを対象にアンケート調査を行ったものである。本調査は、筆者が事業担当者となって実施した「安全安心な地域づくりを通じた地域活性化・地方創生」事業（代表：富田信徳学長（当時））の一環として行ったものである。本事業は「茨城と向き合い茨城に根ざし、未来を育む地域協創人材育成事業」（文部科学省「地（知）の拠点大学による地方創生推進事業（COC+）」、代表：茨城大学）に常磐大学が事業協働機関として参画し行われたもので、他に、災害食ワークショップ、災害食コンテスト、被災者心理に関する講演会、防災マップづくり、調査、研究所設立などの取り組みを行った。
- ^{vi} 本調査にご協力頂いた自治体は以下の通り（順不同）。
「笠間市、結城市、阿見町、高萩市、五霞町、那珂市、北茨城市、城里町、龍ヶ崎市、利根町、鉾田市、取手市、つくば市、常総市、つくばみらい市、八千代市、小美玉市、下妻市、かすみがうら市、美浦村、石岡市、稲敷市、ひたちなか市、水戸市、筑西市、鹿嶋市、東海村、坂東市、桜川市、行方市、大子町、守谷市、土浦市、古河市、常陸大宮市、茨城町、牛久市」
- ^{vii} 田中尚人・山田彦彦・柿本竜治・野呂有佳子、「防災文化に根ざした地域防災力形成」、(「第2回防災計画研究発表会」資料、http://www1.gifu-u.ac.jp/~ceip/iDRiM/forum02/idrim07_tanaka.pdf, 2017.4.12取得、現在はリンク無効)
- ^{viii} 同法第2条によると「地域防災力」とは、住民一人一人が自ら行う防災活動、自主防災組織、消防団、水防団その他の地域における多様な主体が行う防災活動並びに地方公共団体、国及びその他の公共機関が行う防災活動の適切な役割分担及び相互の連携協力によって確保される地域における総合的な防災の体制及びその能力をいう」とされる。
- ^{ix} <http://www.bousai.go.jp/jishin/tsunami/hinan/7/pdf/3.pdf>, 2020.8.28取得。他にも、「日本の「防災文化」を世界に」(<https://www.projectdesign.jp/201404/pn-miyagi/001290.php>, 2020.8.28取得)、「日本の「防災文化」」(<https://mainichi.jp/articles/20180831/ddm/004/070/008000c>, 2020.8.28取得) などといった言及も見られる。
- ^x 今村文彦（2016）「東日本大震災の教訓と今後の地域防災」、『地域防災』、No.10、pp.4-7、(https://www.n-bouka.or.jp/local/pdf/2016_10.pdf, 2020.8.28取得)
- ^{xi} 佐藤忠信（2006）「防災文化について」、『自然災害科学』、JJSNDS 25-2、pp.131-133、(https://www.jsnds.org/ssk/ssk_25_2_131.pdf, 2020.8.28取得)
- ^{xii} 三上俊治（2000）「「防災文化」再考」、季刊「消防防災の科学」、No.062(2000秋号)、pp.4-5、(https://www.isad.or.jp/pdf/information_provision/information_provision/no62/4p.pdf, 2020.8.28取得)
- ^{xiii} 「6 課題及び今後への期待」、『平成22年度版 防災白書』(http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h22/bousai2010/html/honbun/0b_toku_06.htm, 2020.8.28取得)
- ^{xiv} 「第1部 我が国の災害対策の取組の状況等」、『令和2年版 防災白書』(http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/R2_dai1bul-1.pdf, 2020.8.28取得)
- ^{xv} 社会安全政策については、様々な議論が行われているが、本稿の論点と関係するものとしては、小林良樹（2011）「総合政策学としての社会安全政策論」、『KEIO SFC JOURNAL Vol.11 No.1』、(https://gakai.sfc.keio.ac.jp/journal_pdf/SFCJ11-1-12.pdf, 2020.8.28取得) を挙げることができる。小林は、社会安全政策（論）に必要なものとして、「主権者である国民自身が政策の決定と実現に積極的・能動的に関与することを前提とする」理論枠組み、「政策の実現可能性を念頭に置きつつ、限られたリソースの中で社会の安全の効果を最大化とすることを目的とした「政策の効果とコストのバランスの最適化を図るための理論枠組み」」そして、「国民が犯罪対策等に関して(上記第二のような)政策決定を行

うに当たり必要な情報を国民に提供することを目的とする理論枠組み」の3つを挙げている（p.173、同上）。