

防災の原点に立ち返って考える防災庁に期待する機能

東京大学総合防災情報研究センター特任教授 片田敏孝

【5つの期待】

- ① 避難所環境整備、要配慮者対策など徹底的な被災者支援
- ② 国民の命を守ることを重視した防災対策の強化～人の死なない防災～
- ③ 防災に関する国民の主体性の醸成～主客未分の中動態防災～
- ④ 防災をめぐる社会とのコミュニケーション・デザイン
- ⑤ 国の盛衰を左右する国難級の災害への徹底的な事前対応

① 防災庁に期待される機能の明確化

防災庁に関するこれまでの議論は、被災者支援、避難所対応のあり方など、発災後における災害対応の強化を中心に指摘が行われている。被災者支援の課題はすべて改善を要する重要かつ喫緊の課題であり、既に被災現場からの多くの指摘があるためここでは具体の対策については指摘しないが、防災庁設置後はこれらの課題に対して粛々と検討を重ねて被災者支援に関する対応力の強化を図ることが必要である。

しかしその一方で、災害の激甚化や頻発化、差し迫る巨大災害に対して、政府として強化すべき防災施策は被災者支援だけではないことを指摘したい。防災庁は災害対応庁でも被災者支援庁でもなく防災庁であり、防災の原点に立ち返って国の防災最高官庁として担うべき機能をまずは明確にすることが必要である。

② 国民の命を守ることが防災の最優先課題～人が死なない防災～

防災の最優先課題は災害から国民の命を守ることである。あらためて指摘すれば誰もが否定しない課題ではあるものの、防災に関する議論は被災現場に展開する惨状に基づいた議論が中心となりがちであり、災害犠牲者を減らすという防災の最優先課題は十分に議論されていない。そこには以下のような災害理解の構造的問題があることを踏まえて、慎重に防災庁の機能に関する議論を行うべきである。

大規模災害の被害想定で膨大な犠牲者数が示されても、そこに失われる命は三人称で理解され、その犠牲者に自ら（一人称）や家族（二人称）の命は含まれない。いくら膨大な犠牲者数が示されても、三人称での理解においてその数は被災規模の指標でしかなく、自らとの関係は意識されない。そして、想定される深刻な事態に遭遇したとしても命ある自分が直面する状況に関心が向かい、結果として被災時の社会的対応や被災者支援に議論は向かっても自らの命を守る防災に当事者感は薄く議論には及ばない。

また、被災後には幸いにも命を守り抜いた被災者がいて、その状況下で生きているが故の窮状を訴える。社会がそれを目の当たりにするとき、被災後の支援策強化が議論され政策課題としても重視される。しかし不幸にも災害で命を落とした犠牲者はもの言わず、その無念を語ることも

ない。遺族の悲しみに社会はいつとき同情的関心を寄せるが、そこに犠牲者を減らす対策の議論は連動しない。こうしてわが国の防災は常に被災後の支援が政策課題の中心となってきた。

しかし、防災の最優先課題は犠牲者を最小限にすることであり、国民の命を守ることこそが防災の原点であることは忘れてはならない。被災者が100人いて全員が生き残れば100人分の支援課題が噴出するが、100人全員が命を落とせば何も語られず支援課題も生じない。例え多くの支援課題が生じたとしても、まずはより多くの国民が生き残る社会を目指すべきであり、それが防災庁の最優先課題ではないだろうか。

③ 行政主導の防災からの主客未分の中動態防災へ～災害過保護からの脱却～

わが国の防災は長年にわたり行政主導で行われ多くの成果を挙げてきた。しかしその一方で、人為的に高められた安全に国民は命を委ね、防災に関する主体性を無くしている。災害が激甚化するなかで高まる不安も行政への対策強化の要望にしか繋がらず、国民自らの防災対策は進まない状況にある。防災に関する行政依存の高まりは、もはや災害過保護とでも言うべき状況にあり、その社会風潮は諸外国との比較においても特異な状況にある。長期的な観点から言うならば防災庁はこの問題にも向かい合わなければならない。

行政主導の防災の限界は既に意識されつつあり、いくつかの動きも生じ始めている。自助-共助-公助の考えが社会に定着しつつあるのもその表れであろう。また行政の動きにおいても以下のような動きが見られる。

西日本豪雨災害に関する中央防災会議WGの報告書では、行政による災害対策強化だけでは激甚化する災害に対応できないことを明記して、「行政は万能ではありません。皆さんの命を行政に委ねないでください」とまで書き込んだ。それを受けて令和3年災害対策基本法改正では、避難行動に関する段階的な避難情報を改定して、「レベル4、避難指示までに」避難するよう求め、行政からの避難情報に委ねない主体的な避難判断を促した。さらに状況が進展したレベル5の緊急安全確保では、各自の状況を行政が把握できない事態にあつて行動指南ができない行政のお手上げを宣言して、自分で状況を判断して行動するよう求めた。明らかに防災に関する主体性の訴求である。

防災は行政が主体で国民は守られる客体との社会風潮を改め、主体も客体もない主客未分で国民が一体となって激甚化する災害に向かい合う社会の構築、文化の醸成は極めて重要な課題である。「守る/守られる」ではなく「守れる社会」、「助ける/助けられる」ではなく「助かる社会」といった中動態の防災を目指し、その気運を導くことは防災庁に期待される機能と考える。

また、ここにおいて国民に防災に関する主体性を要求するのであれば、主体性を発揮できない要配慮者に対する徹底的な支援体制を整えることは社会の必須課題である。令和3年の災害対策基本法の改正において、要配慮者に対する個別避難計画の作成が行政に努力義務化されたが、地域コミュニティで対応できない要支援者対策については、可能か不可能かに関わらず万難を排して行政が努力する姿勢を示し続けることが必要である。その一方で、高齢化社会のなかで急増する健康加齢者までを行政が対応することは現実的ではない事実も国民と共有して、自らが住まう地域の課題として対応を促すことも重要である。災害時の避難に不安を抱える住民が存在するコ

コミュニティは自らが暮らすコミュニティのあり方そのものの問題であり、自らも加齢するなかでいつしか当事者問題になることを意識して助け合える地域となるよう活動(防災活動)を促すことが必要である。地域コミュニティが崩壊しているから地域防災活動が難しいと考えるより、防災活動によって地域コミュニティを再生すると考えることが重要である。

④ 防災をめぐる社会とのコミュニケーション・デザインの重要性

国民の防災に関する主体性を取り戻す、災害過保護から脱却を目指すと言っても、それを連呼しチラシを配布するだけでは目的を達成することはできない。このような国民意識啓発において重要になることは、社会気運を醸成する総合的・戦略的な社会とのコミュニケーション・デザインである。どのようなコミュニケーションを図れば国民の主体的な防災姿勢を導けるのかを人文社会科学の知見や先行する好事例を参考に検討を重ね対処することが必要である。メディアを含めた国民的議論を積極的に導くことも必要である。これらも防災庁の任務として期待したい。

学校防災教育は悉皆性をもって国民の意識醸成を図る機会であり、その継続により防災に関する主体性を持った国民を効率的に輩出することができる。学校教育における具体的な教育技法はここでは議論しないが、効果的な防災教育技法は現状として未熟であり、その研究開発と成果の学校教育現場への普及が望まれる。また、実効性の高い防災教育は育みの環境として地域全体で捉える必要があり、学校の教育座学だけに完結はしない。子どもたちが暮らす地域の防災のあり様が防災に関する育みの環境であり、地域と学校が一体となった取り組みが必要となる。この取り組みは教育行政だけに委ねず防災行政の一環としても重視することが必要である。防災教育の好事例の多くは、地域防災活動との連携で達成されている事実は重視されなければならない。

また従来の地域防災の推進においても、行政と国民のコミュニケーションのあり方は改善を図る必要がある。防災は行政任務との認識が強くなかにならなくて対策強化への要望は根強く、完全なる対処が示し切れなくても行政は対処を重ね続ける防災は見直さなければならない。行政は不断の努力を重ねるものの防災の基本は国民の対処行動にあるとの認識を徹底する必要があるが、現状としてそれを国民に言えない行政と国民の関係がある。この関係を見直す努力が必要であり、そのための戦略的なコミュニケーションは議論されなければならない。

⑤ 国難級の災害への事前対応

今後差し迫る巨大災害は国の盛衰すら左右する国難級の被害も予想される。防災庁は国の防災最高官庁としてその事態に備えることも極めて重要な課題である。国民に向けての防災は命を守る防災が最優先となるが、一方で国の盛衰にまで及びかねない事態を想定して、国家としての被害軽減、被害回避、早期復旧、早期復興も冷静かつ戦略的に検討し、国力を維持するための対策も検討しなければならない。1755年のリスボン地震はその重要性を物語っている。

南海トラフの発生確率が80%といわれる今後30年の間には、終戦の翌年に南海地震が起きたように、台湾有事や朝鮮半島の混乱などと国難級の災害が重なる可能性も考えられ、比較的平穏期である現時点においてそれらの切迫感を国民が共有し、どのような事態においても被害を最小限にとどめる事前防災に取り組む覚悟が不可欠である。