

社会構造環境の変化に伴う今後の地域における行政政策の

在り方について(概観)②

政策研究官 綿谷 真一

1. はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、地震、津波、原子力事故という複合災害によって未曾有の人的・物的被害をもたらしただけでなく、日本の災害対策が想定してこなかった災害対応の中核を担う地方自治体の機能喪失・麻痺といった異常事態を引き起こした。地方自治体の職員自身が被災し、多数の方が犠牲となり、災害対応拠点の中心となるべき庁舎の機能が壊滅するといった事態が生じたのである。住民を把握するための基礎的データも喪失するなど地方公共団体の行政機能そのものが一瞬にして失われ、大規模災害時における地方公共団体の行政機能を維持することや災害に対する行政、企業、コミュニティ、NPO 等各主体による「協働連携」の重要性が改めて認識された。東日本大震災は、それまで得られなかった多数の教訓や課題を我々に残し、日本における災害対策を根本から見直す機会を与えた。人口減少、少子高齢化といった社会構造環境の制約がある中で、今後、首都直下地震、南海トラフ巨大地震等大きな災害が想定され、大都市等における危機管理と災害後の復興体制の構築の在り方が非常に深刻な課題として突きつけられたのである。本稿においては、東日本大震災における教訓や課題を踏まえつつ、地方自治体の今後の危機管理体制の在り方の方向性について、自治体連携、地区防災計画、防災ボランティア及び防災教育の各観点から概観したい。

なお、本稿は、政策研究を目的として筆者個人の見解や研究調査結果の概要をとりまとめたものであり、筆者が所属する組織の考え方とは必ずしも一致しない場合があるのでご理解いただきたい。

2. 大規模災害時における自治体連携

(1) 制度の概要等

東日本大震災が被災自治体の行政機能に及ぼした影響は、深刻なものであり、機能喪失に陥るところもでてきた中で、被災自治体の機能回復に大きく貢献したのが、被災地外の自治体による行政支援であった。各自治体は被災自治体に職員を派遣して情報収集や調整作業を行い、各自の支援を積極的に展開した。当時の自治体連携の類型は、国の要請に基づいて行われたケース、平素から締結していた相互応援協定等に基づいたケース、協定の有無に関係なく自治体が自主的な判断で行ったケースなど様々であった。こうした実態を踏まえ、大規模災害時における自治体連携の重要性が再認識され、平成 24 年 6 月の災害対策基本法改正により、大規模広域な災害に対する即応力の強化を図る観点から、①災害発生時における

積極的な情報の収集・伝達・共有の強化、②地方公共団体間の応援業務等に係る都道府県・国による調整規定の拡充・新設、③地方公共団体間の応援の対象となる業務を、消防、救命・救難等の緊急性の高い応急措置から、避難所運営支援等の応急対策一般に拡大、④地方公共団体間の相互応援等を円滑化するための平素の備えの強化に関する規定が整備され、また、大規模広域な災害時における被災者対応の改善を図る観点から、⑤都道府県・国が要請等をまたず自らの判断で物資等を供給できるなど、救援物質等を被災地に確実に供給する仕組みや⑥市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れ(広域避難)に関する調整規定が創設された。

災害発生時における積極的な情報の収集・伝達・共有の強化については、災害の被災状況等の報告は、市町村から都道府県(都道府県に報告できない場合は内閣総理大臣)に行うことが規定されているが、東日本大震災では、市町村自体が被災し、行政機能が著しく低下したことから、この仕組みが必ずしも十分に機能しなかった事例があったことを踏まえ、市町村が被災状況等の報告ができなくなった場合、都道府県が自ら情報収集のための必要な措置を講ずべきことや国・地方公共団体等の災害応急対策責任者が情報を共有し、相互に連携して対策の実施に努めなければならないことが規定された。

地方公共団体間の応援業務等に係る都道府県・国による調整規定の拡充・新設については、東日本大震災では、地方公共団体間の応援に関して、一部を除き国が調整を行う法制度がなかったことから、総務省、全国知事会、全国市長会、全国町村会等が協力して臨時に構築したスキームに基づき、地方公共団体間の応援の調整等が行われたことを踏まえ、被災した地方公共団体への支援を強化するため、災害応急対策業務に係る地方公共団体間の応援規定について、被災都道府県知事は応援の要求等のみによっては応援が円滑に実施されないと認めるときは、内閣総理大臣に対し、他の都道府県知事に対し被災都道府県知事等を応援することを求めるよう求めることができることとするなど、都道府県による調整規定を拡充し、国による調整規定が新設された。

地方公共団体間の応援業務の対象の拡大については、消防、水防、救助等の人命に関わるような緊急性の極めて高い応急措置(応諾義務あり)に限定されていた応援の対象業務を、避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕のような災害応急対策一般に拡大し、市町村から都道府県への応援の要求又は要請については、応急措置以外の災害応急対策についても都道府県知事等に応諾義務を課すこととされた。

地方公共団体間の相互応援等を円滑化するための平素の備えの強化については、災害が発生した際に他の主体との相互応援が円滑に行われるよう、国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、従前より規定されていた地方公共団体の相互応援に加えて広域一時滞在に関する協定の締結に関する事項の実施に努めなければならないとともに、災害予防責任者は、あらかじめ地域防災計画等において相互応援や広域での被災住民の受入れを想定する等の必要な措置を講ずるよう努めなければならないこととされた。

救援物資等を被災地に確実に供給する仕組みの創設については、東日本大震災では、被災各地域への支援物資の輸送について課題となったことから、備蓄物資等が不足し、災害応急対策を的確かつ迅速に実施することが困難であると認めるときは、市町村は、都道府県に対し、都道府県は国に対し災害応急対策の実施に必要な物資等の供給について必要な措置を講ずるよう要請等することができること、緊急を要する場合は、要請等をまたず、都道府県・国が自らの判断で必要な措置を講ずることができること、都道府県・国は、運送事業者である指定公共機関等に対し、物資等の運送の要請や指示をすることができることとされた。

市町村・都道府県間の区域を越える被災住民の受入れ(広域避難)に関する調整規定の創設については、東日本大震災では、市町村や県の区域を越える被災住民の避難が広域的に生じたが、こうした被災者を受け入れることについて、事前の備えが十分ではなかったため、受入れ側の地方公共団体による被災住民の受入れ実施までに時間を要し、必ずしも市町村単位での広域避難が計画的に実施されず、市町村が被災者の行先を十分に把握できない場合もあったことを踏まえ、広域での被災住民の受入れが円滑に行われるよう、地方公共団体間の被災住民の受入れ手続、都道府県・国による調整手続に関する規定が新設された。

大規模・広域的な災害に適切に対応するためには、自治体の区域を越えて機動的・効果的に対処できるように、防災関係機関相互の連携強化をはじめとする広域応援体制の確立を図っておく必要がある。広域応援を迅速かつ的確に実施するためには、関係機関とあらかじめ協議し、協定を締結することなどにより、事前に応援要請の手続き、情報連絡調整体制、災害現場における指揮連絡体制等各般にわたる項目について、具体的に規定しておく必要がある。都道府県における取り組みとして、阪神・淡路大震災を契機とした災害対策基本法の改正において、地方公共団体相互の協力や相互応援に関する協定の締結に関する規定が新設されたことなどを踏まえ、平成 8 年 7 月には全国知事会において「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定」が締結され、平成 24 年 5 月には、東日本大震災の教訓等を踏まえて、「カバー(支援)県体制」を柱とする改正が行われた。また、平成 25 年 3 月には、各ブロック知事会におけるカバー(支援)県体制の整備等を含む広域応援体制の検討に資するよう、「都道府県相互の広域応援体制におけるカバー(支援)県の主な役割・活動モデル」が公表された。その一方で、日本全国の隣接する地域ブロックでの広域防災応援協定の締結がされており、適宜、既存協定の見直しが実施されるなど、平成 27 年 4 月 1 日現在で、全国で 39 協定が締結されている。市区町村においても、都道府県内の統一応援協定や、県境を越えた広域的な協定の締結など広域防災応援協定に取り組む団体が多くなってきており、平成 27 年 4 月 1 日現在、広域防災応援協定を結んでいる市区町村は、1,705 団体(97.9%)にのぼる。

(2) 今後の自治体連携の在り方について

① 応援計画・受援計画の策定の促進

平成 24 年 9 月に防災基本計画が修正され、応援計画・受援計画の策定に関して、地方公

共団体及び防災関係機関に対して、防災業務計画や地域防災計画等に応援計画や受援計画をそれぞれ位置付けるよう努めることとされ、応援先・受援先の指定、応援・受援に関する連絡・要請の手順、災害対策本部との役割分担・連絡調整体制、応援機関の活動拠点、応援要員の集合・配置体制や資機材等の集積・輸送体制等について必要な準備を整えることが追加された。また、消防庁は、平成24年2月に、各都道府県等に対し、「防災・減災対策等の推進に係る留意事項について」を発出し、この中で、地域防災計画の見直しに関して、受援計画について、より具体的、実践的なものとなるよう十分留意することを要請している。さらに、平成24年2月及び同年11月に、消防庁防災業務計画が修正され、この中で、地域防災計画の作成の基準の一つとして記載されていた「広域防災応援」についての規定が、「広域防災応援及びその受入れ」についての規定に修正され、地域防災計画に定める「広域防災応援の受入れの迅速かつ円滑な実施に必要な事項」の例示として「応援受入手順」の追加等が行われた。平成26年6月公表の総務省勧告によると、地方公共団体における応援・受援計画の策定状況については、調査した44都道府県のうち、応援計画、受援計画を策定しているのはともに、わずか15都道府県(34.1%)となっている。実地調査した29都道府県及び168市町における応援計画及び受援計画の策定状況をみると、応援計画を策定しているのは、わずか11都道府県(37.9%)及び11市町(6.5%)、応援計画を策定中としているのは、1市町(0.6%)、応援計画を策定していないのは18都道府県(62.1%)及び156市町(92.9%)にのぼっている。また、受援計画を策定しているのは、わずか12都道府県(41.4%)及び19市町(11.3%)、受援計画を策定中としているのは、1都道府県(3.4%)及び1市町(0.6%)、受援計画を策定していないのは、16都道府県(55.2%)及び148市町(88.1%)にのぼっている。このように、応援計画・受援計画は、相互応援協定の締結状況と比較して、いまだ策定が不十分な状況にあり、今後、更に応援計画・受援計画の策定の促進を図っていくことが重要である。地方公共団体における応援計画・受援計画については、各地方公共団体の地域特性や災害特性により異なることから、どのような内容を定めるべきかは、各地方公共団体が検討すべき事項ではあるものの、他の地方公共団体や国との共通認識のもと、整合性をもって策定されることが必要であり、関係機関の役割分担の明確化・共有化を図るとともに、災害発生時に備えて、平時から支援・受援体制の整備を進めることが重要である。

②広域避難等に係る手順等の策定の促進

防災基本計画においては、被災都道府県は、被災者の避難、収容状況等に鑑み、被災都道府県の区域外への広域的な避難、収容が必要であると判断した場合は、国に広域避難収容に関する支援を要請するものされ、国、被災都道府県等は、災害対策本部等が作成する計画に基づき、適切な広域的避難収容活動を実施することとされていた。平成24年6月の災害対策基本法の改正により、広域避難に係る規定が追加され、同年9月の防災基本計画の修正において、地方公共団体は、大規模広域災害時に円滑な広域避難が可能となるよう、他の地方公共団体との広域一時滞在に係る応援協定を締結するなど、災害発生時の具体的な避難・受

入方法を含めた手順等を定めるよう努めることが追加された。平成26年6月公表の総務省勧告によると、実地調査した29都道府県及び168市町における広域避難に係る手順等の策定状況をみると、同手順を策定しているものは、広域避難が必要になるとしている26都道府県及び95市町のうちわずか6都道府県(23.1%)及び4市町(4.2%)にすぎない。地方公共団体における広域避難に係る手順等については、各地方公共団体の地域特性や災害特性により異なることから、どのような内容を定めるべきかは、各地方公共団体が検討すべき事項であるものの、他の地方公共団体や国との共通認識のもと、整合性をもって策定されることが必要であり、災害対策基本法に基づく広域一時滞在に関する具体的な調整方法や関係機関の役割分担の明確化・共有化を図りつつ、広域避難に係る手順等の策定の促進を図っていくことが重要である。

③物資・燃料の調達、供給体制の整備

東日本大震災では、被災自治体の行政機能が著しく低下、麻痺、喪失し、通信不通の状態に陥っていたことなどから、国において、被災者に必要な物資に関する情報を入手することができず、被災自治体の自助努力のみでは、物資の調達が困難と判断し、国による物資や燃料の調達、供給が行われた。こうした教訓を踏まえ、災害対策基本法の改正によるプッシュ型支援(被災地からの要請がなくても国や他の自治体が物資を確保し送り込む支援方式)や石油備蓄法の改正による石油精製業者等が連携して燃料の供給を行う新たな仕組みが整備された。しかし、燃料を除くプッシュ型支援の受け入れについては、地方公共団体における集積拠点の管理・運営や輸送に関する民間事業者との協定の締結状況等をみると、ある程度進捗はしているものの、いまだ十分とはいえず、円滑な実施が危惧される状況にあり、そのため、国、地方公共団体、民間事業者との役割分担を明確にし、物資の集積拠点の確保や輸送体制の整備等受け入れ体制の更なる整備・充実を図っていくことが必要である。また、燃料の供給、調達についても、地方公共団体においては、燃料は危険物であり、有資格者による取り扱いを要することなどから、災害時の燃料確保方策は、石油販売事業者からの調達を基本に検討されているものの、石油販売事業者等との協定の締結状況等をみると、ある程度進捗はしているものの、いまだ十分とはいえず、円滑な実施が危惧される状況にあり、国、地方公共団体、民間事業者との役割分担を明確にし、災害時石油供給連携計画に基づき、輸送体制の整備等受け入れ体制の更なる整備・充実を図っていくことが必要である。

なお、個人からの義援物資は、被災地ニーズとのずれにより大量の滞留物資の発生や量・規格の不統一により、被災地側に対して、余計な負担が生じる場合があるので、個人からの義援物資の募集は、極力控えることとし、個人からの義援物資等を募る場合は、支援側が被災地での配布方法等を含めて責任を持って対応することが重要である。

④人的支援の充実

一部の専門職については、例えば、災害派遣医療チーム(DMAT)、緊急災害対策派遣隊

(TEC—FORCE)などの国や関係機関等による人的支援スキームが構築されているが、特に、国等が関与する一部の専門職以外の分野について、災害発生時に人的支援が必要とされるその他の分野・職種についても、被災自治体の円滑な災害対応を支援するため、各地方公共団体が自律的に支援を開始し、広域応援が円滑・効率よく進められるよう、平時から、各地方公共団体間で認識を共有し、被災経験に基づくノウハウを活用し、被災経験自治体の職員を中心とした支援チームの構築についての体制整備の検討が必要である。

3. 地区防災計画制度

(1) 制度の概要等

平成 25 年 6 月の災害対策基本法の改正により、地域住民等による地域コミュニティにおける防災活動に関する計画である「地区防災計画制度」が創設された。これは、東日本大震災において、市町村自体が被災してしまい、行政機能が著しく低下し、行政側が被災者を助けることが非常に困難であった状況にもかかわらず、生き残った地域住民等が助け合っその危機を乗り越えた事例が多かったことから、「公助」の限界と地域コミュニティにおける「共助」の重要性が改めて認識され、地域コミュニティにおける共助による防災活動を促進し、地域防災力の向上を図ることを目的に創設された制度である。

この制度は、地域住民等が行政と連携して共同して行う防災活動に関する計画であり、同計画が市町村地域防災計画に定められることによって、地域防災計画による市町村の防災活動と地区防災計画に基づく地域コミュニティの防災活動が連携して、地域防災力の向上を図る仕組みとなっている。市町村防災会議が、地域住民等の意向を踏まえつつ、地域コミュニティにおける防災活動計画を地区防災計画として市町村地域防災計画に規定する場合、地域住民等が市町村防災会議に対し、地区防災計画の素案を作成して、計画提案し、その提案を受けて、市町村防災会議が、必要性があると判断したときに、市町村地域防災計画に当該地区防災計画を定める場合とがある。市町村の一定の地域にいる居住者等により、自発的に行われる防災活動に関する計画であり、地域コミュニティの意向が強く反映される計画となっており、地域住民等が計画素案を提案する場合には、具体的要件は存在せず、市町村地域防災計画に地区防災計画が定められた場合には、当該計画に従う努力義務が課せられることになる。地区防災計画の具体的内容としては、計画の対象範囲、活動体制、防災訓練、物資及び資材の備蓄、地域住民等の相互支援等地区の特性に応じた防災活動が幅広く想定されている。

「地区防災ガイドライン」(平成 26 年 3 月内閣府)では、「地区防災計画」の基本的考え方として、①地域コミュニティ主体のボトムアップ型の計画、②地域の特性に応じた計画、③継続的に地域防災力を向上させる計画としている。また、計画の内容としては、地区の特性に応じて、自由な内容で計画を作成することが可能で、過去の災害事例を踏まえ、想定される災害について検討を行い、活動主体の目的やレベルにあわせて、地区の特性に応じた項目を計画に盛り込むこと、平常時、発災直前、災害時、復旧・復興期の各段階で想定される防

災活動を整理すること、行政関係者、学識経験者等の専門家のほか、消防団、各種地域団体、ボランティア等との連携、「災害時に、誰が、何を、どれだけ、どのようにすべきか」等について規定することなどが重要であるとしている。さらに、実践と検証においては、毎年防災訓練を行い、その課題を把握し、活動を改善すること、クロスロードゲーム、防災運動会、災害図上訓練、避難所運営ゲーム等の普及啓発活動や小中学生に対する防災教育の実施が重要で、定期的な地区防災計画の見直しが望ましいとも指摘している。

なお、地区防災計画に関連する制度として、平成25年6月の災害対策基本法の改正により、住民等の円滑かつ安全な避難の確保を図る観点から、緊急避難場所の指定や避難行動要支援者名簿の作成等が規定された。緊急避難場所の指定については、従来、切迫した災害から逃れるための避難場所と避難生活を送るための避難所が必ずしも明確に区別されておらず、東日本大震災では、被害拡大の一因となったと考えられたことから、市町村長は、防災施設の整備の状況、地形、地質その他の状況を総合的に勘案し、円滑かつ迅速な避難のための立退きの確保を図るため、一定の基準を満たす施設又は場所を、洪水、津波等異常な現象の種類ごとに、指定緊急避難場所として指定しなければならないこととされた。避難行動要支援者名簿の作成については、東日本大震災において、健常者に比べ高齢者・障害者等の方々が高い確率で犠牲になったため、市町村長は、高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員等の関係者にあらかじめ情報提供するものとするほか、名簿の作成に際し、必要な個人情報を利用できることとされた。

(2)今後の地区防災計画の在り方について

①制度の普及促進

地域防災力を向上させていくためには、地区防災計画制度を普及促進させていく必要があり、地域防災の担い手である様々なコミュニティ構成員が目標や課題を共有し、防災実践のための連携・協働の指針・規範となりうる地区レベルの防災計画を自ら作成し、持つことが重要である。そのためには、例えば、学会などの学識経験者による技術的支援の充実策など市町村等が地区防災計画の策定に前向きになるインセンティブの検討が必要である。

②定期的な計画の見直し

災害対策基本法において、市町村防災会議（市町村防災会議を設置しない市町村では、当該市町村の市町村長）は、防災基本計画に基づき、毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならないこととされており、地区単位の地区防災計画についても、連動する形で、見直しを検討していくことが重要である。

③都市計画マスタープランとの整合性の確保

地区防災計画を記載する地域防災計画と避難路の整備や延焼遮断帯の形成などを記載す

る都市計画マスタープランとの整合性を確保することが重要である。

4. 防災ボランティア

(1) 制度の概要等

1995年（平成7年）1月17日に発生した阪神・淡路大震災では、約138万人のボランティアが全国から駆けつけ「ボランティア元年」という言葉が生まれ、同年7月には政府の防災基本計画が改訂され、「防災ボランティア活動の環境整備」及び「ボランティアの受入れ」に関する項目が設けられた。また、同年12月の閣議了解により、毎年1月17日を「防災とボランティアの日」、1月15日から21日を「防災とボランティア週間」とすることが決められた。さらに同年12月の災害対策基本法の改正により、「ボランティア」という言葉が我が国の法律に初めて明記された。東日本大震災においては、被災した岩手県、宮城県及び福島県の三県で災害ボランティアセンターが64箇所設置されるとともに、同センターの紹介によりボランティア活動を行った者が、約95万人となり、活発なボランティア活動が展開された。平成24年9月の防災基本計画の修正において、①地方公共団体は、発災時の防災ボランティアとの連携の検討に加え、平常時からの地域団体、NPO等のボランティア団体の活動支援やリーダー育成を図ること、②国及び地方公共団体は、防災ボランティアの活動環境の整備を図る際、防災ボランティア活動の受け入れ体制、活動上の安全確保、被災者ニーズ等の情報提供方策等の整備を推進することが追加された。平成25年6月の災害対策基本法の改正においては、東日本大震災を始め、近年の災害時において多くのボランティアが活発な活動を行い、被災地内外で重要な役割を果たしたことを踏まえ、今後発生が懸念される大規模広域災害等において、ボランティアの役割がますます大きくなることが認められることから、基本理念として、①国及び地方公共団体は、地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること、②ボランティアによる防災活動の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならないこととされた。

(2) 今後の防災ボランティアとの在り方について

近年、地縁をもとにしたコミュニティが希薄化し、地域における社会と個人との関係性が弱くなっており、これまでとは違う「共助」の役割が期待されている中で、災害時のボランティア活動に対する期待は高まっており、また活動への参加意識も高まっていることから、今後発生するおそれのある大規模災害の場合には、多くのボランティアが日本全国から、場合によっては、海外からも被災地に参集することが想定される。そのため、地域で行政を含めたボランティア活動関係者が、平時から、被災地への支援に備えるとともに、被災地側として、ボランティア受け入れ環境を整備するという、支援側・受援側双方の立場で連携する体制をイメージしておくことが必要である。

東日本大震災においては、広域かつ大規模な災害であったことから、被害状況、ニーズ等の情報収集・発信ができない地域が出てくるなど、被災地全体の状況把握が困難となり、ま

た、災害ボランティアセンターの立ち上げ等ボランティアの受け入れ環境の整備に困難が生じ、被災地におけるボランティアのニーズの量が膨大で、ニーズの内容が多様であったにもかかわらず、多くのボランティア活動参加希望者への情報提供が十分でなく、関係者間の連絡・調整が困難であったことから、支援と受援のミスマッチを生じ、ボランティア活動の提供に偏りが生じたといった指摘がなされた。また、被災地の地方公共団体の中には、ボランティア団体との災害前からの十分なつながりがなく、被災直後にどの団体と情報共有、相談すればよいのかわからなかった事例もかなりあり、行政やボランティア関係者団体が被災地の現状を踏まえ、今後の支援策を話し合える場も限定的であったため、連携して被災者支援、復興支援に当たることが困難であったという指摘もなされた。こうした状況の中で、被災地側・支援側の連携が手探りで行われたことから、支援ボランティア側からのアプローチがあったにもかかわらず、被災地の中に支援が入らない、あるいは十分でない地域が生じたのである。

こうした課題に対応するためには、被災地現地の支援ニーズ等を把握し、被災地外のボランティア等に的確に伝えるとともに、被災地外からの支援情報を現地に的確に伝え、被災地内外で活動する関係者をつなぐ「連絡要員(リエゾン)」や、ボランティア活動と被災者のニーズを調整したり、ボランティア関係組織の連携・協働を働きかけていく「ボランティアコーディネーター」の機能が重要であり、それらの充実を図っていく必要がある。

また、受援側の体制構築として、平時には、地域の被害イメージを把握しておくとともに、市町村における災害ボランティアセンターの設置・運営をはじめとして、市町村の枠組みを超えた広域的な受け入れ体制を検討・構築しておくほか、受け入れ条件の情報共有・発信等をしておくことが重要であり、災害時には、リエゾンを交えて、地域の被災状況や被災者のニーズ等を効果的に把握し、関係者間で情報共有を進めるとともに、即時に広域的な災害ボランティアセンターを設置する必要がある。

さらに、支援側の構築体制としては、平時には、支援内容の検討や支援を想定している地域の情報把握や支援側におけるネットワークづくりに努め、災害時には、被災地情報収集、支援内容の決定、被災地における情報共有・意見交換の場づくりが重要である。

大規模災害時に、被災者支援のボランティア活動を有効かつ円滑に進めていくためには、ボランティア活動の自主性・主体性が尊重された上で行政や各ボランティア団体等が情報を共有し、連絡・調整を進めていくことが何よりも重要である。そのためには、市町村レベル、都道府県レベル、全国レベル、それぞれにおいて、平時・災害時に関係なく、常日頃から「顔の見える」信頼関係を築き、行政やボランティア団体等が連絡・調整の機会・体制を設けておくことが必要である。

5. 防災教育

(1) 制度の概要等

防災教育とは、地域や学校において、平時においては、災害の原因、地域における自然環

境、防災・減災等の基礎的・基本的事項を理解し、災害時における危険を認識し、地域社会と連携して日常的な備えを行うとともに、災害発生時及び事後においては、状況に応じた確かな思考・判断の下に自らの安全を確保するための行動ができるようにすること、また、進んで他を尊重し、地域社会の安全に役立つことができるようにすることであり、地域住民の防災対応能力の基礎を培うものである。防災教育の目的とは、究極的には災害から命を守ることを学ぶことであるが、地域社会に属する者として、防災意識の向上を図り、地域内の連携に努め、地域の防災力を強化することにあるといえる。そのためには、防災に関する「知力」、安全な避難や救急救命などを実践できる「行動力」、地域で協力して災害に対応していく「連携力」をバランスよく育成していくことが重要となる。

日頃の継続的な防災教育が実を結び、その重要性と有効性を示す事例として、避難の判断が遅れ、多数の犠牲者が出た学校があった一方で、日頃から熱心に防災教育に取り組んでいた釜石東中学校における、周辺の児童や住民にまで避難を呼びかけ命を救った、いわゆる「釜石の奇跡」が広く知られている。釜石東中学は、海岸から 500 メートル程度しか離れておらず、以前から津波に対する危険性が認識されており、過疎化の進展などにより、鶴住居(うすのまい)地区では、釜石東中学校が地域の防災における取り組みを率先して行う立場にあった。このため釜石東中学校では、生徒に対し、地域社会の一員として、防災の担い手になってほしいとの観点から、①自分の命は自分で守る、②助けられる人から助ける人へ、③防災文化の継承の三点を目的として、防災教育に継続的に取り組み、生徒自身が状況に応じて判断し、自ら率先して行動できる力の育成を図り、近隣の鶴住居小学校との合同訓練や、家庭や地域と連携して行う全校防災学習「EAST レスキュー」などが実施されていた。そして東日本大震災発生時、釜石東中学校と鶴住居小学校の生徒・児童約 570 人は、日頃の訓練を踏まえ、地震発生と同時に迅速に高台方面に避難を開始するなど、周囲の状況を的確に把握し、即座に対応することによって、押し寄せる津波から無事避難することができた。

平成 24 年 6 月の災害対策基本法の改正においては、こうした防災教育の重要性を踏まえ、災害に際しては、住民自らが主体的に的確に判断し、行動することが必要であることから、防災意識の向上を図るため、住民の責務として、防災教訓を伝承することを明記するとともに、国・地方公共団体、防災上重要な施設の管理者も含めた災害予防責任者が防災教育の実施に努めなければならないこととされ、その実施に当たっては、教育機関その他の関係のある公私の団体に協力を求めることができることとされた。また、平成 25 年 3 月には、「学校防災のための参考資料「生きる力」を育む防災教育の展開」としての改訂に当たり、学習指導要領における安全に関する記述を基に、「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議」の報告(平成 24 年 7 月)を踏まえ、主体的に行動する態度や安全で安心な社会づくりに貢献する意識などを育成する視点を盛り込んだ。特に学校保健安全法や「学校安全の推進に関する計画(平成 24 年 4 月閣議決定)」を踏まえ、防災教育に関する指導時間を確保し、指導を充実するため、防災教育の系統的・体系的な指導内容を整理し、学校現場にわかりやすく示すものとした。さらに、「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」が平成 25 年 12 月に制定され、国及び地方公共団体は、住民が、幼児期からその発達段階に応じ、あらゆる機会を通じて防災についての理解と関心を深めることができるよう、消防機関等の参加を得ながら、学校教育及び社会教育における防災に関する学習の振興のために必要な措置を講ずるものとされ、市町村は、消防団が自主防災組織及び女性防火クラブ、少年消防クラブ、市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織の教育訓練において指導的な役割を担うよう必要な措置を講ずるよう努めるものとされた。

(2)今後の防災教育の在り方について

東日本大震災の発生以降、住民等の防災活動に関する関心は高まっているが、防災に関する取り組みを更に充実させるためには、過去の優れた防災行動に関するエッセンスを広く普及させ、起こりうる災害リスクの情報を周知することで防災に関する意識を高め、地域住民が連携し、自発的かつ実践的な防災行動へとつながるような取り組みを推進していくことが必要である。そのためには、まず、地域の特性や問題点、過去の被災体験を認識し、地域の脆弱性を把握し、地域で起こりうる想定される災害リスクを的確に捉え、自ら考え、自ら行動し、身をもって体験するという実践的な活動を通じて、災害時における行動様式を身につけ、災害時における課題の検証作業を行うことが重要である。例えば、津波対策避難対策においては、避難場所を地図上で確認するだけでなく、実際に避難経路を通じて避難場所まで移動してみることで、避難場所までの時間確認や身体にかかる負担、避難経路上の課題を事前に把握しておくことができ、災害時における適切な行動へと繋がるのが想定される。また、こうした実践的活動をする際には、様々な立場の関係者と協力・連携することが重要である。周囲の関係者と連携・協力することにより新しい知見をとり入れることができ、地域の特性を踏まえたモデルを構築することができるようになり、災害時における対応モデルを関係者間で共有することにより、地域防災力の更なる充実・強化に繋がっていくことが想定される。

こうした防災教育における取り組みを充実させていくためには、まずは、関係者間の合意を得た上で、防災教育を主導する担い手を決め、地域のキーパーソンが連携し、経験豊富なアドバイザーを確保するとともに、地域における連携を促進させるため、取組主体を組織化していくことが重要となる。また、関係者間の協議を前提に、組織名称、責任者、役割分担、連絡体制などを決定し、防災教育を組織的に行い、活動資金を確保するため、資金の援助、資機材、物資の提供などをしてくれるスポンサーの確保や助成金、補助金などの公的な制度の活用を検討することが重要である。各地方自治体は、こうした実践的な取り組みを充実させていく観点から、更なる支援策の充実を図っていく必要がある。

6. おわりに

東日本大震災は、それまで想定されていなかった災害対応の中核を担う地方自治体の機

能喪失・麻痺といった異常事態を引き起こし、大規模災害時における地方公共団体の行政機能を維持することや災害に対する各行政機関、企業、コミュニティ、NPO等各主体による「協働連携」の重要性を改めて認識させた。住民の安全を確保することは、地方自治体の責務ではあるが、被災地方自治体だけでその責務を果たすことができないことが再認識された。住民による「自助」、地域コミュニティによる「共助」、NPO等による「協助」、企業等による「民助」、各行政主体による「公助」を中心として、災害ネットワークガバナンスが形成され、それらの各主体とともに、地方自治体が連絡・調整機能としての橋渡し役となつて、災害に対応していくことが更に重要になっていくのではないだろうか。人口減少、少子高齢化が更に進展し、社会的リソースが限られていく中、今後、想定される首都直下型地震、南海トラフ巨大地震等にどのように対応していくかが今まさに問われている。本稿は、こうした認識の下、今後の地域における行政政策の在り方について、主に防災の観点からの自治体連携、地区防災計画、防災ボランティア及び防災教育について一考察を試みたものである。誌面に限りがあることなどの都合により、内容が十分に記述されていない点もあると思うが、どうかご容赦願いたい。今後の課題として、前稿・本稿のテーマ(自治体連携、内部統制、監査、防災)以外の観点からも、これからの地域行政の在り方についての考察を深めていきたい。

参考文献等

- ・佐々木晶二「政策課題別都市計画制度徹底活用法」(2016 ぎょうせい)
- ・内閣府ホームページ
- ・総務省ホームページ
- ・「震災対策の推進に関する行政評価・監視結果に基づく勧告―災害応急対策を中心として―」(2015 総務省)
- ・「大規模広域災害発生時における都道府県相互の広域応援の今後の方向性について(報告)」(2015 全国知事会 危機管理・防災特別委員会広域応援推進検討ワーキンググループ)
- ・「地区防災計画ガイドライン～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～」(2014 内閣府(防災担当))
- ・「防災ボランティア活動に関する広域連携の体制構築に向けて」(2012 内閣府(防災担当))
- ・文部科学省ホームページ
- ・「地域における防災教育の実践に関する手引き」(2015 内閣府(防災担当) 防災教育チャレンジプラン実行委員会)