

《論文》

減災に向けた民間セクターの役割と公民連携のあり方について

青田 良介*
 室崎 益輝**
 北後 明彦***

要約

大規模災害では、行政だけで初動対応するには限界がある。再建にも時間を要し、取り組むべき課題が多岐に渡る。災害の規模が大きくなればなるほど、民間セクターの役割が欠かせない。本研究では、減災を進める上での民間活動の特色を調べるとともに、どのような公民連携が望ましいのかを考察する。

阪神・淡路大震災の教訓として、行政による「公助」だけではなく、地域や多様な主体による「共助」「自助」の必要性を学んだ。本稿では兵庫県の復興10年総括検証をもとに、「自助」「共助」「公助」の役割分担を考察する。

また、政府では、将来の東海・東南海・南海地震といったスーパー広域災害等による被害を半減すべく地震防災戦略を定めたが、それを実現する上での民間の活動を事例も交えて分析する。最後に米国や台湾等の地震災害への対応事例から民間セクターの役割の特色を抽出する。

この結果、公共セクターは法令等制度の構築やハード面での整備などマクロな観点から被災者全般を受益者とする施策の遂行に重点を置く傾向があるのに対し、民間セクターはミクロな観点からソフト面を中心に被災者一人ひとりが有する課題に迅速かつ柔軟に対応するところから活動をスタートさせることがわかった。両者の出発点是对照的な位置関係にあり、競合するのではなく、それぞれの長所を生かし役割分担すると共に、互いの弱点を補完しあうところに公民連携の意義があることがわかった。

キーワード：減災、自助、共助、公助、公民連携

はじめに

世界各地で自然災害が発生している。なかでも、アジア地域は災害発生件数で4割近く、死者数で6割近く、被災者数で9割近くを占める災害多発地帯である [Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2006]。1995年の阪

神・淡路大震災、2004年のインド洋地震津波災害、2007年の中国・四川大地震といずれもアジア地域で発生している。また、我が国では、阪神・淡路大震災以後も日本各地で地震災害が発生している。マグニチュード6以上の地震災害は、2000年6月の鳥取県西部地震から本年6月の岩手・宮城内陸地震に至るまで、8回起こっており、平均すると1年少しの間隔で大地震が勃発し

* (財)ひょうご震災記念21世紀研究機構学術交流センター事業課長

** 関西学院大学災害復興制度研究所所長・総合政策学部教授

*** 神戸大学都市安全研究センター教授

ている（表1参照）。活断層地震が多発すると、海溝型の巨大地震につながる可能性が高いと言われている。

表1 近年の日本の主な地震災害

災害名	年月	規模	死者・ 行方不明者
鳥取県西部地震	2000.6	M7.3	0人
芸予地震	2001.3	M6.7	2人
宮城県沖地震	2003.5	M7.1	0人
十勝沖地震	2003.9	M8.0	2人
新潟県中越地震	2004.10	M6.8	67人
福岡県西部沖地震	2005.3	M7.0	1人
能登半島地震	2007.4	M6.9	1人
岩手・宮城内陸地震	2008.6	M7.2	18人

出典：内閣府『平成19年度防災白書』p.22、2007年

これらの災害は、その規模が大きいだけでなく測り知れない爪跡を被災地に残す。直後の応急対応だけでなく、その後の復旧・復興段階までを見据えた再建活動が求められる。災害の教訓を次世代や他地域に継承し、将来の巨大災害に対する備えを充実させることも重要である。

そもそも災害対応は行政の仕事であるとの考え方が、行政だけで完結させることが可能なのだろうか。本稿では、国や自治体、警察といった公的セクターだけでは不十分で、民間セクターの役割が不可欠なこと、しかし、民間セクター単独ではなく公的セクターとの相互連携が必要なことを、日本や諸外国の事例をもとに考察する。

1 研究の方策

本研究では、防災協働社会における「自助」「共助」「公助」の役割分担に触れながら、減災に向けた民間セクターの役割と公民連携のあり方について論じる。国の防災白書によれば、「災害から安全・安心を確保するためには、行政による災害対策を強化し「公助」を充実させていくことはもとより、国民一人一人や企業等が自ら取り組む「自助」、地域の人々や企業、団体が力を合わせて助け合う「共助」の取組み、さらにはこれらの連

携が不可欠」[内閣府2008：p.194]との考えのもと、災害被害を軽減するための国民運動が推進されている。

例えば、「自助」の場合は、平常時からの家具の固定やガラスの飛散防止等身の回りの生活空間の安全対策や、ハザードマップを活用した避難行動、学校での防災教育やIT技術を活用した防災普及啓発、あるいは企業における事業継続計画（BCP, Business Continuity Plan）の策定などがあげられる。「公助」は国や自治体の義務として、防災関係法令や計画の策定、それらに基づく罹災証明の発行や支援金の支給、公共施設や公共インフラの整備等があげられる。一方、「共助」には「自助」でも「公助」でもない、住民同士や住民と民間による助け合いや、住民と行政が助けあう協働と参画などがあげられる。前者には地域防災力の強化に向けた町内会や自主防災組織による防災訓練や、ボランティア活動への参加などが、後者にはまちづくりを推進する際の公民連携などが含まれる。また、住民と企業、行政と企業の助け合いも「共助」と解される。このように「共助」の概念が広いため、住民同士による協力やコミュニティの中での取組みを「互助」として区別することも考えられるが、本研究では、国の定義に従って、「自助」「共助」「公助」に分けてそれぞれの役割を考察していく。

本論文では、最初に阪神・淡路大震災を契機に政府だけによる災害対応に限界があることが認識されるとともに、再建の過程を通して「公助」だけでなく、住民やコミュニティ等による「自助」や「共助」等民間セクターを巻き込んだ対応が芽生えてきたことを、兵庫県がまとめた『一阪神・淡路大震災一復興10年総括検証・提言報告』をもとに論述する。次に、我が国ではその後も自然災害が多発し、近い将来、東海・東南海・南海地震や首都直下地震といった巨大災害が想定されるが、これら災害への備えとして「自助」「共助」「公助」による取組みが進められていることを幾つかの事例を踏まえて分析する。最後に、海外の大災害においても民間力が活用された事例を分析することにより、公的セクターと民間セクターの役割分担や公民連携のあり方等について考察する。

2 阪神・淡路大震災を契機にした「自助」「共助」「公助」の考え方

2-1 行政による対応の限界

阪神・淡路大震災は1995年1月17日の早朝5時46分に発生した。日本有数の大都市圏で、人口が300万人ある神戸・阪神・淡路地域を襲い、死者6,437人、全壊家屋104,906棟、停電260万世帯、鉄道不通区間19路線、376.5km、経済被害総額10兆円と史上稀に見る大惨事をもたらした。

この震災から生じた数多くの教訓の1つに被災地の自治体や中央政府の初動体制の遅れがある。神戸市役所では建物の6階部分が押し潰された。兵庫県庁では職員の震災直後2時間の参集率は約20%に止まった。被災地の自治体では夜間の宿直制度が手薄で、何よりも大半の職員が被災者となり、交通や通信手段も寸断されたため、即座に十分な災害対応体制をとることができなかった。東京にも情報が迅速に伝達されず、中央政府も災害の全容を把握するのに時間を要した。警察や消防は発災後直ちに行動を開始したものの、被害箇所が余りにも多く、通常のように系統立てて行動できなかった。至るところで火災が発生したが、水道が途絶し消防車が現場に駆けつけても消火活動ができなかった。自衛隊、警察、消防等異なる救援部隊同士の連携も混乱を極めた。公的活動でもって、初期の対応をコントロールするのは不可能となった。

2つ目の教訓は、大災害の場合、短期間で再建するのは不可能ということである。単に被害の規模が大きいだけでなく、再建項目が住宅、産業、インフラはもとより、福祉、保健・医療、教育等多岐にわたる。制度に関するマクロなことから、被災者個人の家族、財産、こころの問題といったミクロのものに至るまで、問題が多重多層かつ複雑に絡み合っていく。震災から14年近く過ぎた現在でも被災地の兵庫県は未だ復興終結宣言を出していない。災害に対応するには直後の応急措置だけでなく、その後の復旧、復興、さらには将来の災害への備えなど、長期的な視点を見据えて検討する必要がある。

2-2 再建過程における「自助」「共助」「公助」の役割

公的セクターの限界に関する教訓として、阪神・淡路大震災のような大規模災害からの再建では、「公助」だけでなく、「自助」「共助」が復興活動を実践する上で欠かせない、ということがあげられる。そこで、「自助」「共助」「公助」が具体的にどのような役割を担うのかを、兵庫県が震災後10年の取り組みをまとめた「一阪神・淡路大震災—復興10年総括検証・提言報告」をもとに分析する。

この報告書は震災後10年間の取り組みを検証したもので、その成果と課題を「総括検証」「健康福祉」「社会・文化」「産業・雇用」「防災」「まちづくり」の6分野54テーマに分けて検証する一方、それらに共通する基本的な考え方や方向性などを横断的に12の基調提言にまとめた[兵庫県2005]。図1は、提言項目を縦軸に分野別テーマを横軸にすることにより同報告書の全容をあらわした。

そして、表2では、提言項目毎にどのような施策や事業等が講じられたのか主な概要を上段にまとめ、それらを遂行する上で「自助」「共助」「公助」がどのような役割を果たしたのかを次ページにまとめた。



図1 一阪神・淡路大震災—復興10年総括検証・提言報告の全体像

表2 阪神・淡路大震災再建過程における「自助」「共助」「公助」の役割

基調提言項目	(上段) 主な施策・事業等
	(下段) 「自助」「共助」「公助」の役割
(1) 安全・安心なまちづくり	<p>交通網やライフライン、住宅や公共施設等の耐震化を進めることにより、災害に強いまちづくりの基盤を整備する。防災情報の共有化を進めるため住民向けにハザードマップを配布する。自主防災組織やNGO/NPOを活用した災害に強いコミュニティを育成し、防災協働社会を構築していく。防災、医療、看護、福祉等幅広い分野において、誰もが安全で安心して暮らせる地域づくりを、ハードとソフトの両面から推進する。</p> <p>インフラや住宅、公共施設等ハード的な基盤整備では「公助」が大きな役割を占めるが、コミュニティの育成といったソフト面では、「自助」や「共助」が主体的な役割を担っている。住宅のハード整備でも、バリアフリーのような高齢者・障害者に配慮した取り組みでは「共助」の役割が見られた。</p>
(2) 「共生」社会の実現	<p>高齢者の多いコミュニティや新たに整備された復興公営住宅に見守り等の支援者を配置することにより、コミュニティや地域団体等の再評価・活性化を図る。コミュニティに「まちづくり協議会」を設け「震災復興基金」で資金的に支援するなど、様々な主体が支えあい、ともに生きる社会づくりを目指す。外国人被災者を支援し、水と緑のネットワークを形成するなど、持続可能な「共生」社会を実現していく。</p> <p>「自助」「共助」を中心にしたコミュニティの役割を重視した復興活動が実践された。こうした先導的なプログラムに対して、「公助」により制度面や財政面で後方支援する体制が見られた。</p>
(3) 地方主体の復興と地方分権の推進	<p>行政と専門家による「被災者復興支援会議」を設け被災地のニーズをつかみ、県や市町が主体となった復興を推進する。将来の「復興基本法」の制定や「復興基金」の仕組みなど「地方主体の復興」を支える制度的・財政的な保障を求める。「三位一体の改革」や地方への権限委譲等自立的・独創的な地域づくりに向けた地方主体の復興と地方分権の推進を図る。</p> <p>復興の枠組みや地方分権の推進は主に行政の領域で、「公助」が中心となる場合が多い。しかし、住民に身近な分権を進める上で、アウトリーチプログラムのような「共助」も加わり地域や個人を対象にしたプログラムが生まれた。</p>

基調提言 項目	(上段) 主な施策・事業等
	(下段) 「自助」「共助」「公助」の役割
(4) 参画と協働の推進	<p>「県民の参画と協働の推進に関する条例」を制定し、「NGOと行政の協働会議」を設けるなど、自律的市民社会を支える仕組みをつくる。地域団体やNGO/NPO等との連携、中間支援組織の育成など、「新しい公」と参画と協働の地域づくりに取り組む。県民と県民、県民と行政のパートナーシップによる参画と協働を図る。</p> <p>参画と協働を促す条例構築は「公助」の役割であるが、自律的な市民社会を支えるための場作りや人材の提供にあたっては「公助」「共助」が役割を果たした。実施にあたっては「自助」「共助」「公助」が一体となって推進したものが多く。</p>
(5) 実践的な危機管理体制の構築	<p>24時間体制の「災害対策センター」や「災害待機宿舎」を整備する。災害救援ボランティア制度を創設するなど震災を教訓とした危機管理体制の充実を図る。県・市町・消防・警察・自衛隊の連携強化や防災ボランティアの育成等実戦的かつ広域的な危機管理体制の構築を図る。計画・マニュアルの作成から研修・訓練に至るまで、真に実効性ある危機管理体制に向けた取り組みを推進する。</p> <p>行政の施設や体制の整備、行政関係機関間での調整に関する事項が多いため「公助」で対応する機会が多い。しかし、災害支援に従事するNPOやボランティアの役割が増大するにつれ「自助」や「共助」による活動を「公助」の枠組みにより支援する例が現れた。</p>
(6) 応急救助や生活・住宅再建の仕組みの充実	<p>「生活復興資金貸付制度」による貸付制度や「被災者生活再建支援法」による支援金の支給等、震災を契機にした新たな生活・住宅再建支援の仕組みをつくる。「住宅共済制度」の構築等住宅再建支援策をはじめとする大規模災害に備え「自助」「共助」「公助」を充実させていく。仮設住宅での「ふれあいセンター」の設置や住宅の共同建替え、マンション再建等にかかる制度を弾力的に運用するなど、成熟社会における応急住宅や生活・住宅再建の仕組みを構築する。</p> <p>資金面で被災者を支援するにあたって「公助」による貸付制度が充実し、近年の公的資金の支給につながることとなった。住宅再建のハコモノは「公助」と「自助」で、ソフト面は生活再建を含めてまちづくり専門家が加わるなど、「自助」「共助」「公助」を組み合わせながら再建を実施した。</p>
(7) 高齢者等の「災害弱者」への対応	<p>「コミュニティ見守り支援活動」や「こころのケア教育復興担当教員」等災害弱者へのきめ細やかな対応や新たな取り組みを展開する。「ユニバーサルデザインのまちづくり」や「ふれあいセンター」の設置等震災を契機にした先導的な取り組みを充実させていく。「いきいき仕事塾」等高齢者等が生きがいをもって暮らせる新たな仕組みを構築する。</p> <p>災害弱者へのきめ細やかな取り組みについては、「共助」で新たな取り組みを開拓し先導的に実施したケースが多い。それを「公助」で仕組みとして整備し、「自助」や「共助」を後押しする体制が見られた。</p>
(8) 地域の活力とにぎわいづくり	<p>「緊急災害復旧資金貸付」や利子補給等の金融支援、企業誘致のための構造特区の設置など震災を契機とした新たな取り組みを展開していく。産官学連携によるベンチャー企業支援や商店街での「地域通貨」発行など産業復興の仕組みづくりと産業構造改革、地域の個性や資源を生かした地域づくりを推進する。</p> <p>被災企業に対しては、「公助」により条例や組織等を整備し資金的に支援する制度を設けた。商店街等地域のにぎわいの場づくりに対しては、「共助」も加わったイベント等ソフト面での工夫が見られた。さらに、産業開発や観光開発等では産官学による「公助」「共助」により再建支援する体制が見られた。</p>
(9) 文化や街並み・景観を生かした個性豊かなまちづくり	<p>「芸術文化センター」や美術館「芸術の館」を設立するとともに歴史的景観を再生するなど、震災からの文化や街並み等を再生する。文化活動を担う人材の育成や住民参加で文化施設を運営するなど震災の教訓を生かした取り組みを発展させる。地域の祭りなどの文化や街並み・景観を活かした個性豊かなまちづくりを推進する。</p> <p>個性豊かなまちをつくるにあたって、地域や被災者、専門家が一体となって「共助」により企画や運営を展開し、それに必要な文化施設の整備やまちなみ景観にかかる助成金等を「公助」で後方支援した。</p>

基調提言項目	(上段) 主な施策・事業等
	(下段) 「自助」「共助」「公助」の役割
(10) 地域間の連携・交流	<p>災害時に関する自治体間の応援協定やNGO/NPOのネットワーク形成等全国的な連携・ネットワークを拡げる。「人と防災未来センター」による被災地支援等被災地への支援チームネットワークを構築する。都市と農山魚林の交流等を危機管理の視点にも立った仕組みとして定着させる。日常的な交流を経て地域間の連携・交流を図る。</p> <p>従来は行政同士による地域連携が主で「公助」の役割が多かったが、震災以後は、他地域の災害に対して「共助」でボランティアをコーディネートし支援する例等が増えた。</p>
(11) 国際防災協力の推進	<p>国際防災・人道支援拠点を形成し、支援チームを海外に派遣するなど、国際的な防災協力・連携を拡げていく。人材育成や相互交流、データの多言語化等震災の教訓を踏まえた防災協力の仕組みづくりに努める。国際社会が連携し国際防災協力を推進するよう努める。</p> <p>「公助」「共助」とも活発に展開されている。海外の被災地には官民間わず支援の手を差し伸べるほか、「公助」では普及啓発や研修のための施設を整備し海外からの人材育成に貢献している。</p>
(12) 震災の経験と教訓の継承・発信	<p>水・食料の備蓄や家具の固定等社会全体で備えに対する「災害文化」を醸成する。震災5年目、10年目に検証を行うなど、震災の経験と教訓を発信し活用していく。震災の日を「防災とボランティアの日」と定めるなど「1月17日を忘れない」ための取り組みを継続する。</p> <p>災害文化の醸成や風化を防ぐ取り組みを「自助」「共助」「公助」それぞれが実施する。「公助」により防災展示施設を設け、行政、地域、住民に至る幅広い普及活動を行うほか、行政（「公助」と研究者・市民（「共助」）による再建の検証作業が実施された。</p>

表2による分析の結果から、次のことが読み取れる。

- ① 制度設計やハード的な整備は「公助」により行政が主体的に復興を推進することが多い。
- ② 高齢者やまちなみ対策等被災者に身近なソフト面での取り組みの場合、新たな試みを「自助」や「共助」で実践し先導したケースが多い。それを「公助」により制度的に位置付けたり、資金面で支援しながら、取り組みを肉付けしていった。
- ③ どの提言項目においても「自助」又は「共助」が関与しており、「公助」だけでは再建が成り立たない。他方、「公助」の存在なくして「自助」や「共助」による取り組みを持続させるのは難しい。
- ④ 「共生社会」や「参画と協働」のもと、「公助」による枠組みを使って「自助」「共助」を後方支援する形で三者の連携を強化させる姿勢が見られる。

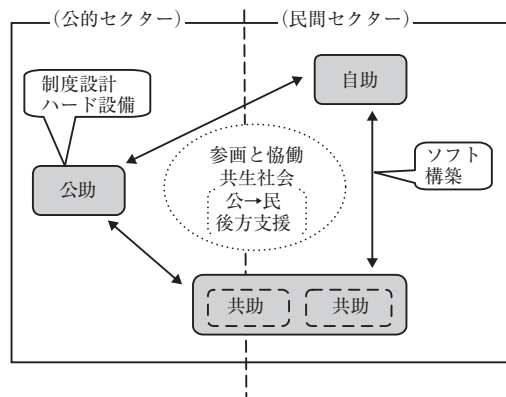


図2 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた「自助」「共助」「公助」の連携

日本は、近い将来に巨大地震が予測される世界有数の自然災害大国といえる。そもそも、日本は台風等の風水害の多いところで、地球温暖化とともに各地で気象災害が多発している。一方、都市化や高齢化の進展とともに、災害に対する脆弱性が高まっているため、様々な複合災害がもたらされていく。都市部の地下街では浸水で死者が発生したり、高齢者の多い過疎の中山間部で交通や通

信が遮断し孤立する例などがそうである。家屋を失ったり失業すると、家族ともども人生を狂わされる被災者が多数発生する。

災害が拡大し複雑化するなかで、政府や自治体だけで全て対応できないことを、阪神・淡路大震災から学んだ。一方、普段から地域で防災訓練に取り組む、避難や救助の方法を学んでおくことで、警察や消防が駆けつける前に、家族や隣近所で少しでも多くの命を救ったり、困った人の手助けができる。身近なことから取り組み被害を軽減していく。復旧段階でも、避難所や仮設住宅、復興住宅でボランティアや周辺のコミュニティが被災者の身の回りを世話する。さらに、住民主導による復興まちづくりも実践された。

ここでは、「官」だけではなく、地域の住民や専門家、企業、NGO/NPO等、社会を構成するあらゆる主体が参画した「自助」「共助」「公助」による防災協働社会の実現が求められる。

3 巨大災害への備え

3-1 将来の巨大災害に対する備えの充実¹⁾

日本では歴史的に100-150年間隔で、最大でマグニチュード8クラスに達する海溝型地震が太平洋岸で発生してきた。東から順に東海地震、東南海地震、南海地震と呼ばれ、阪神・淡路大震災の被害地域がほぼ兵庫県1県（当時10市10町）だけだったのに対し、それぞれの被害予想地域は東海地震は8都県（170市町村、平成20年4月1日現在）、東南海・南海地震は合わせて21都府県（425市町村、平成20年4月1日現在）に達するなど極めて広域である（図3参照）。ひとたび発生すると、東海地震の場合、最大で死者数は9,200人、全壊家屋数は26万棟、被害額は37兆円、東南海・南海地震では死者数18,000人、全壊家屋数36万棟、経済被害額は57兆円に達する。今後30年以内の発生確率は東海地震（87%）、東南海地震（60-70%）、南海地震（50%）とされる〔河田2008：p.194〕。

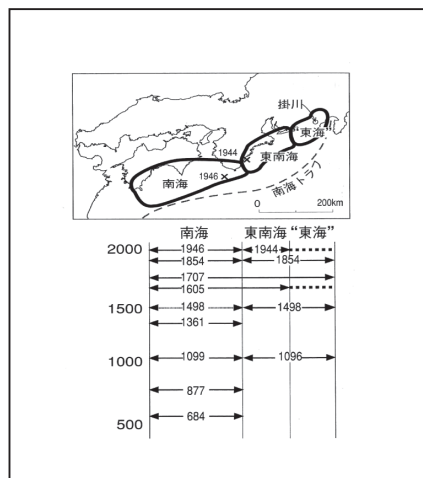


図3 東海・東南海・南海地震の範囲と頻度

出典：名古屋大学災害対策室『東海地震がわかる本』p.195、2003年

一方、首都東京では、今後100年以内にマグニチュード7クラスの直下型地震が数回発生すると予想されており、被害が最大の場合での死者数は11,000人、全壊家屋数85万棟、経済被害額は112兆円に達すると予測される。

これらの巨大災害に備えて、日本政府ではそれぞれの災害毎に「地震防災戦略」を定めた。天災そのものを止めることはできないが、それに伴う被害を軽減することは可能である。例えば、災害で壊れにくい住宅にしたり、高齢者や障害者を安全な場所に避難させたり、ヘリコプターで負傷者を遠い病院に運ぶことで、死者の数を確実に少なくすることができる。同戦略では、人的被害、経済被害を軽減させるための減災目標を設定するとともに、その達成時期、効果を明示し、そのために必要な対策等を具体目標として定めた。

例えば、東海地震では、2005年3月から10年間で死者数、経済被害額を半減させる。具体的には、最大で約9,200人と想定される死者数を約4,700人減らして、約4,500人にする目標を立て、その内訳を、①住宅の耐震化により約3,500人減、②津波避難意識の向上により約700人減、③住宅耐震化に伴う出火の減少で約300人減、④海岸保全施設の整備で約100人減、⑤急傾斜地崩壊危険箇所の対策で約90人減、とした。次に経済被害額では、最大で約37兆円の想定を、①住宅等の耐震化による資産喪失を約12兆円減、②

地域外等への波及による被害を約3兆円減、③生産活動停止に伴う被害を約2兆円減、④新幹線や高速道路といった交通寸断による被害を約2兆円減、とシトータルで約18兆円減らして、約19兆円に抑えるとした。

東海・東南海地震、首都直下地震も併せた地震防災戦略の概要を表3にあらわす。

減災を果たす上でも、「公助」だけでなく「自助」「共助」が大きな役割を演じる必要がある。例えば、住宅等の耐震化は死者数を減らす効果的な方策である。基本的には市民それぞれの「自助」努力であるが、費用が多額なため簡単には耐震化は進まない。そこで、政府や自治体による「公助」で耐震にかかる助成金制度や減税措置を設け支援する。ここに「自助」と「公助」による公民連携の必要性が見られる。専門家やNPO団体が「共助」により安価で手軽な耐震工法を開発している例もある。

また、東海・東南海地震では、津波避難意識の向上も死者数の減少に効果的であることから、津波ハザードマップの作成・周知策定率の100%達成や全沿岸市町村での津波防災訓練の実現を目指す。ここでも、「自助」としての個人の意識の向上にとどまることなく、コミュニティを単位とし

た「共助」による助け合いの醸成、さらには自治体主催の「公助」による大掛かりな防災訓練等が実施されている。

一方、経済被害額軽減のためには、企業自らが生産活動停止とにならないよう災害時の事業継続努力が欠かせない。そのため、企業は「自助」により、BCP (Business Continuity Plan) を策定する。BCP等防災への取り組みを強化する企業に対しては、政府全額出資の日本政策投資銀行が金利を優遇する融資制度を創設するなど、「自助」と「公助」による連携が見られる。「共助」による企業連携の例もある。

次に、減災に備えて取り組む民間の活動事例を紹介する。

3-2 神奈川県平塚市での防災まちづくり²⁾

神奈川県平塚市は、東京から西に60kmに位置する人口約26万人のベッドタウンで、東海地震等による地震災害が予測されている。平塚には、小学校区といった地区レベルで防災活動を展開するグループや、住宅耐震化といった特定の分野で活動する団体など防災面での市民活動が盛んで、これら約10の団体がゆるやかに連携し、「ひらつ

表3 将来の巨大地震に備えた減災目標

減災目標 (軽減項目)	東海地震 (軽減数)	東南海・南海地震 (軽減数)	首都直下地震* (軽減数)
① 死者数	約 4,700 人 (約 9,200 人 →約 4,500 人)	約 8,600 人 (約 17,800 人 →約 9,100 人)	約 5,400 人 (約 11,000 人 →約 5,600 人)
(内 訳)	住宅等の耐震化	約 3,500 人	約 1,300 人
	津波避難意識の向上	約 700 人	—
	住宅の耐震化等に伴う出火の減少	約 300 人	約 4,000 人
	海岸保全施設の整備	約 100 人	—
急傾斜地崩壊危険箇所の対策	約 90 人	約 300 人	約 100 人
② 経済被害額	約 18 兆円 (約 37 兆円 →約 19 兆円)	約 27 兆円 (約 57 兆円 →約 31 兆円)	約 42 兆円 (約 112 兆円 →約 70 兆円)
(内 訳)	資産喪失又は復旧費用軽減 (住宅等の耐震化等)	約 12 兆円	約 26 兆円
	地域外等への波及	約 3 兆円	約 11 兆円
	生産活動停止 (労働力、事業用資産の確保)	約 2 兆円	約 4 兆円
	交通寸断 (新幹線高架橋・道路橋の耐震化等)	約 2 兆円	約 0.7 兆円

*首都直下地震の地震防災戦略における減災目標の項目は、正式には他と少し表現が異なるため、同じ内容の項目の欄に記載することとした。

か防災まちづくりの会」というネットワーク組織を結成した。この会での決定事項が各団体の活動を拘束することはなく、それぞれぞれの情報を共有し、関心を示した団体のみが事業に参画する形をとっている。

もともと、平塚市では、1998年に市民活動推進協議会が設立されるなど市民活動推進の機運が盛り上がった。この結果、「福祉」「保健・医療」「環境・自然保護」「社会教育・情報化社会」「国際交流・協力」「まちづくり」「消費者保護」「子育て・青少年育成」「男女共同参画」「学術・文化・芸術・スポーツ」「人権擁護・平和推進」「災害救援・地域安全」「市民活動支援」等の分野で活動が展開されるなど、様々な社会問題を市民レベルで解決する地盤が構築された。「ひらつか防災まちづくりの会」のメンバーもまた、他の分野の活動や自治会活動に参加していることから、それらとも連携することで、防災面の地域ネットワークが広がった。長年同じ地域で暮らす住民同士の人的ネットワークを活用して、災害に強いまちづくりに努めている点がこの会の特色と言える。こうしたことが評価され、同会は03年に内閣府の防災まちづくりモデル事業の指定を受けたほか、05年には総務省の「防災まちづくり大賞」と内閣府の「内閣総理大臣表彰」を受賞した。

一方、市は自治会等従来からの地縁組織の活性化にも取り組んでおり、09年3月には市民自治基本条例を制定し、自治会を地区単位での課題解決型組織として強化すべく防災活動についても支援している。この結果、市民活動といった分野別のコミュニティを「横」軸に、自治会といった地区別のコミュニティを「縦」軸にして、多くの市民が重層的に顔の見える関係を築くことができ、防災が草の根ベースで根付いていくところに特色がある（図4参照）。

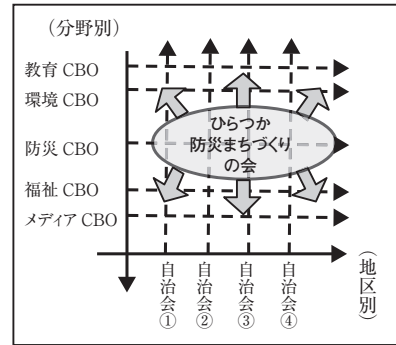


図4 平塚市の防災まちづくり

さらに、市では、02年9月に市民活動推進条例を制定し、03年には市民活動センターや市民活動ファンドを設立した。前者は活動場所を提供しそれぞれの作業や団体同士の交流を支援するもので、後者は最大年間50万円を助成するものである。また、ほぼ小学校区毎に公民館を配置し市民が利用できる公共スペースを提供している。ここに、個人やコミュニティがイニシアチブをとる地域活動（「自助」「共助」とそれを後方支援する行政（「公助」）とのコンビネーションを見ることができると言える。

3-3 東京駅周辺防災隣組³⁾

東京駅周辺の大手町・丸の内・有楽町は大丸有地区と呼ばれ、鉄道ターミナルや企業本社、ホテル、ショッピング街等が集結する。企業の従業員や商業施設への訪問者、さらにはJRや地下鉄の駅の乗降者等昼間人口が増大するという特徴を有することから、通常いわれる住民と異なり、昼間区民と呼ばれている。

このような地区で将来地震災害が発生した場合、多数の帰宅困難者が発生する。これに如何に対処するかという観点から、企業コミュニティによる防災の取り組みが生まれ、東京駅周辺防災隣組と名付けられた。

そもそも同地区では、三菱系の企業を中心に1923年の関東大震災の際に被災者を救援した経験を踏まえて、特別な通信インフラ回線の整備や帰宅困難者に対する安否情報提供、応急救援、水や食料等の供給等が検討されている。近年、企業

では災害に伴う生産活動の低下を防ぐ目的からBCP活動が普及してきたが、大丸有では企業同士が連携しまちの機能を継続させるべく、DCP (District Continuity Plan) という概念を推進している。

大丸有地区を抱える千代田区には、企業の本社や官公庁が集積しており、人口が4万2千人なのに対して昼間の滞在者数は約85万人となり、相当な数の帰宅困難者が発生すると予測される。これは、区や住民による災害対応能力を超えており、区の災害対策基本条例の中で、各事業所で従業員の問題を解決するよう事業所の責務を定めた。なお、区内には、大丸有防災隣組の設立を契機に計3箇所、帰宅困難者対策地域協力会ができており、これらと協働で防災訓練を取り組むほか、資機材購入に対する助成金制度を設けている。

このように、大都市のビジネス集積エリアにおける昼間人口の多さに着目し、企業コミュニティを活用して減災にあたる点で、従来の防災コミュニティとは趣を異にした取り組みが期待されている。ビジネス街における「自助」にとどまらない、行政（「公助」）と企業体（「共助」）による協働体制が見られる（図5参照）。

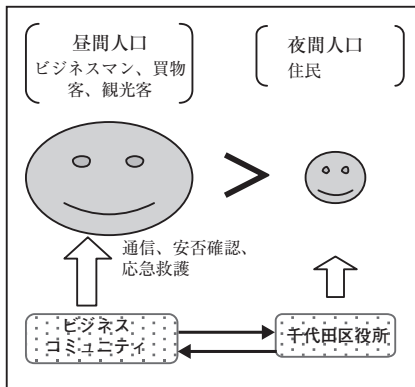


図5 行政と企業の共助

4 巨大災害に対する海外の事例

巨大災害への対応は世界共通の課題であるが、安全安心な社会の構築に向け、民間を含めた様々

な取り組みが進められている。ここでは、1994年の米国・ノースリッジ地震、1999年の台湾・集集大地震、及び2001年のインド・グジャラート地震における民間セクターの活動を分析する。

4-1 1994年米国ノースリッジ地震⁴⁾

ノースリッジ地震は、1994年1月17日にロサンゼルスで発生した。ロサンゼルスには様々なエスニック・グループが存在する。さらに低所得や女性、子ども、高齢者、障害者といった社会的弱者に、就業、保健医療、法的権利、教育等の事象が絡むことで、少数ではあるが多種多様な問題が発生する。災害時要援護者の問題はこうした日常時の課題が災害を機に顕在化することが多い。米国では、大多数の被災者を対象にした標準的、画一的なサービスを「マス・ケア (Mass Care)」と呼ぶのに対して、これら災害時要援護者の問題は置き去りとされることが多く、アンメット・ニーズ (Unmet Needs、満たされないニーズ) と呼ばれる。

平常時、社会的弱者には、数多くのCBO (Community Based Organization) と呼ばれる地域密着型の民間組織が、「食料」「住居」「医療・健康」「高齢者」「障害者」「ホームレス」「エスニック」「虐待児童」等様々な分野で支援活動を展開する。そして、CBOは災害時には活動を強化することにより、災害時要援護者の多種多様なニーズに対応していく。この地震では、ロサンゼルス郡やロサンゼルス市といった行政や赤十字や救世軍といった全国ベースの災害救援NPOによるマス・ケア・サービスと、CBOによる災害時要援護者支援をつなぐ中間支援的な役割を担う民間組織としてENLA (Emergency Network of Los Angeles) が誕生した。

ENLAでは、それぞれの専門分野別にCBOを集めた委員会を設け分野毎の災害対応力を高めるとともに、自分の専門分野でないニーズに対しても連絡を取り合いENLA全体で課題を処理できる体制を敷いた。また、アンメット・ニーズ委員会を設けて、個々の問題に取り組むとともに、支援制度や助成金を利用できるものがあれば、行政や全国ベースの災害救援NPOに案件を引き継が

せた。

一方、行政や全国ベースの災害救援NPOもENLAの理事に就任するなど、連携を強化した。これらの大きな組織の場合、指示系統が中央集権的となり、サービスが画一化し融通が効きにくくなることから、個々のマイノリティ・ニーズへの対応については、ENLAを経由してCBOに対応を委ねた。

また、ENLAのリソースが限られているため、赤十字は災害トレーニング・プログラムを、救世軍は事務局スペースをENLAに提供するなど、ENLAの持続的活動を支援した。さらに、市や郡はENLAを防災対策のパートナーとして認知し、防災計画の中でENLAとの役割分担を明記したり、市で作った防災啓発パンフレットをENLAを通して多言語に翻訳するなど、災害後も協働で事業を展開した。さらに、カリフォルニア州内の行政組織に共通したIncident Command System（災害時の指揮命令系統）をENLAも採用するなど、円滑な連携のための環境整備にも取り組んだ。

この結果、ENLAを通して「行政や全国ベースのNPO」と「CBO」が連携することにより、「標準的なマスクエア・サービス」と「個々の災害弱者へのサービス」の使い分けや、組み合わせが可能となるなど、中間支援組織を使って防災協働体制を敷いたところに公民連携の特色があるといえる（図6参照）。

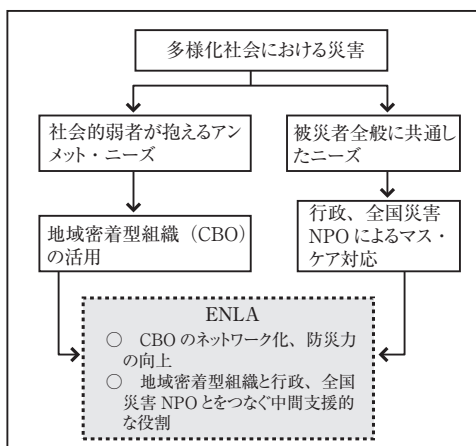


図6 中間支援組織を通じた公民連携

4-2 1999年台湾・集集大地震⁵⁾

1999年9月21日の台湾大地震では中山間部を中心に死者数が約2,400人に達し、山が崩壊し集落が壊滅するなどの深刻な被害をもたらした。台湾では、震災直後から多くの民間団体が活動を展開したが、これらを支援、調整する組織として台湾大学の学識経験者等が中心となり、10月27日に「全国災後重建連盟（＝全盟）」という民間の中間支援団体を設立した。

全盟の活動は大きく6つに分かれる。1つ目は、民間団体に集まった募金のチェックである。市民や企業からの募金総額が約150億台湾元（約500億円）に達したが、募金の使い道が適正であるか弁護士や会計士といった専門家を動員し審査した。これにより、募金の用途や被災地へのお金の流れが明確になり、民間募金のアカウントビリティが向上した。審査の社会的信用性が高まることで、県や市などの地方自治体までもが、全盟の審査を受けるようになった。

2つ目は、「住宅」「教育」「医療」「児童・青少年」「こころのケア」「法律問題」「原住民対策」等分野毎に11の委員会を設置し、それぞれの活動に関係する民間団体を参加させ、相互の連携や調整を図った。

3つ目は、被災地毎に40の支援センターを設け、被災者の相談に応じたり、再建計画や活動に被災者を参画させるなど、被災地が抱える身近な課題に対処する体制を築いた。委員会方式を再建分野毎の縦割りシステムとすれば、支援センターは地域毎に分野を横断するシステムと考えられる。これにより、「全盟」「民間支援活動団体」「被災者」間の連携を深め、被災地の実情やニーズにあった活動を推進することができた。

4つ目の活動としては、民間の被災地支援団体に資金助成を行った。募金を集めた団体の中には銀行やテレビ局など災害支援のノウハウがなく募金の使い道を模索するものがある一方で、被災地で支援活動に従事しながら資金不足に悩む団体があったことから、全盟が両者をつなぎ、支援団体から申請を募り内容を審査した上で集まった募金を助成するシステムをつくった。この結果、148件の申請に対して学校の補修や原住民部落の再

建計画等 47 件を採択した。また、全盟自身に集まった募金約 1 億 5 千万元を使って 327 の事業に対し助成金を支給した。

5 つ目は、被災地を中心とした民意調査である。被災者及び一般市民に対して、「政府の再建政策」「住宅・生活再建」「人間関係・こころのケア」等に関する調査を行い、民意を再建策に反映させようとした。

6 つ目は、政府に対する再建政策の提言である。上記 5 つの活動を通して再建のための課題や解決方策を検討し、再建計画から財源措置、教育、住宅再建、原住民対策等 20 項目からなる再建政策をまとめ、行政府や立法府に提出するなど、専門家によるアドヴォカシー的機能を担った。

このように、全盟は、政府や民間、被災者をつなぐコーディネーターとしての包括性、知識や経験を生かした専門性や社会的信用性、被災者をエンパワメントする自立支援性を有する中間支援団体としての機能を発揮した（図 7 参照）。

4-3 2001 年インド西部地震⁶⁾

2001 年 1 月 26 日にインド・グジャラート州を襲ったインド西部地震では、死者数 20,083 人、負傷者数 166,836 人、全壊家屋数約 37 万世帯、半壊・一部損壊家屋数約 63 万人と甚大な被害をもたらした。

インドでは、独立前から NGO 活動が盛んで、地域開発や社会福祉活動等に携わってきた。初期においては政府と NGO は対峙する関係にあったが、過去の自然災害からの教訓としてコミュニティベースによる再建が不可欠であり、それを支援する NGO の役割が認知されるようになった結

果、両者の連携が推進されるようになった。

2001 年の地震では、NGO による 4 つのタイプの連携事例が見られた。1 つ目は、NGO と地域の連携である。ある NGO の場合、地震前から地域に密着してコミュニティの生活向上に貢献しており、普段から女性の雇用創出や社会保障の充実、貯蓄や融資の奨励等を支援することで住民との信頼関係が厚い。地震後は、住民を再建活動に参画させ、住宅の再建やカウンセリング、生活資金の確保等を推進していった。

2 つ目は、NGO と NGO の連携である。住宅やコミュニティ施設の再建にあたっては、耐震構造に対する専門知識や建築資材の品質管理、住民に対する普及啓発、教育訓練等が欠かせない。これらの問題には、建築士やプランナー、エンジニア等を抱えた専門型の NGO があり、災害時には地域密着型 NGO と連携し、再建にかかる専門性を発揮した。

3 つ目は、NGO と政府との連携である。被災地のグジャラート州政府では、被災地再建にあたって官民パートナーシップ制度を設けた。例えば 7 割以上の建物が倒壊又は修復不能になった村が移転する場合、移転先の土地は政府が確保するが、再建計画は NGO が住民と相談して決定し、住居やインフラの整備も NGO が行うこととした。必要な経費は両者で折半した。

4 つ目は、NGO と海外支援機関との連携である。NGO の活動経費は海外などのドナーが拠出するケースが多い。しかし、各地に点在する NGO は規模が小さいため、ネットワーク型の NGO が政府や国際支援機関との折衝や交渉の窓口となり、救援調整会議や連絡事務所を運営したり、救援物資倉庫の設置を管理したりするなど、コーディネーター機能を果たした。一方、規模の大き

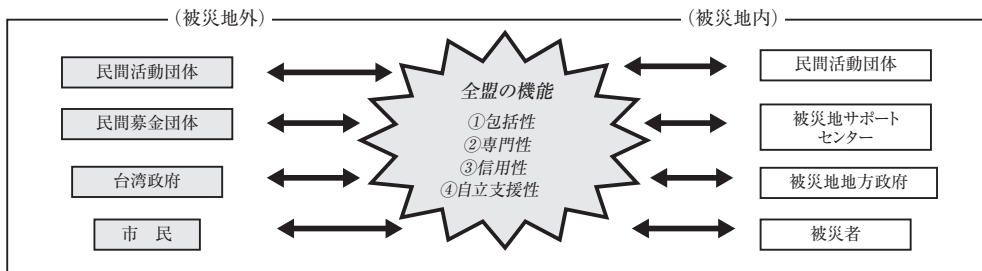


図 7 台湾大地震 —— 全盟を媒体とした民間中間支援団体としての機能

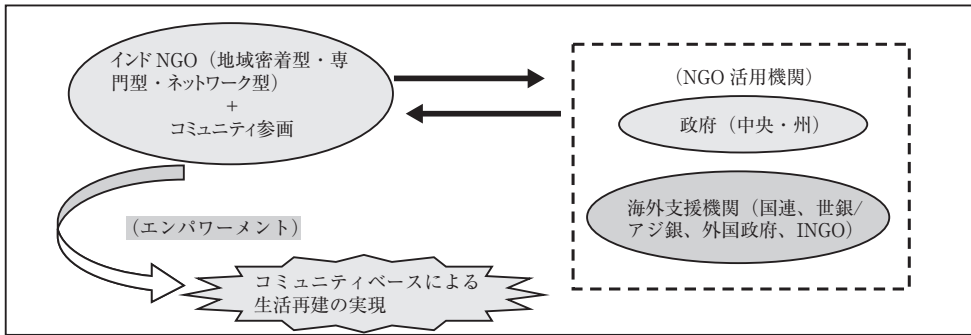


図8 NGOを中心としたコミュニティの生活再建

な NGO に対しては、海外の支援機関が直接活動を委託している事例も見られた。

インドの事例からは、NGO が被災地のコミュニティ再建の担い手として地域と密着して活動する体制が定着しており、政府や海外等の支援機関も NGO の役割を認知し、NGO を活用した支援活動を実施しているのがわかる（図8参照）。

5 まとめと今後の課題

本研究では、我が国の阪神・淡路大震災後の再建過程や将来の巨大災害に向けた減災を推進する上での「自助」「共助」「公助」の役割を分析するとともに、海外における民間セクターの役割や公民連携の特色を考察した。

度重なる災害から教訓を得て、民間の役割を問いただす契機が生まれ民間活動が根付こうとしている。阪神・淡路大震災では、「公助」だけによる対応の限界が露呈されるとともに、「自助」や「共助」の必要性を学んだ。そこでは、制度の構築やハード面での整備で「公助」の役割が強調される一方、被災者に身近な取り組みはむしろ「自助」や「共助」から生まれ、「公助」で制度化されるのが多いことがわかった。また、「自助」や「共助」のキャパシティは限られており、「公助」との連携なしでは、活動を定着させるのが困難なものもわかった。

そして、将来の巨大災害に備えた地震防災戦略では、多様な主体の行動を認めコミュニティや企業等が参画し協働で減災に取り組む努力が始まっ

た。民間の役割や公民連携は日本だけでなく、世界各地により先進的な事例がある。「官」に加えて、地域の住民や専門家、企業、NGO/NPO等、社会を構成するあらゆる主体が参画した防災協働社会の構築に向けて活動が進められている。

そこでは、単に協力するだけでなく、活動の重複や隙間が生じないように役割分担しコーディネートすることが不可欠である。では、どのような役割分担が望ましいのであろうか。

通常、防災活動はハード的なものとソフト的なものに大別され、活動の恩恵を被る裨益者によって個々の人を対象とするものと、より多くの人を対象として制度化されるものに分かれる。そこで、図9では、縦軸にハード面での整備とソフト面での整備を、横軸に大多数を対象にした制度の構築と一人ひとりへの対応をあらわし、これまでの考察をもとに、公民それぞれのセクターの位置関係や「公民連携」のあり方をあらわした。

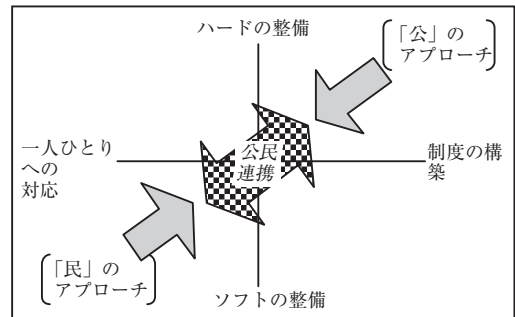


図9 「公」「民」それぞれのアプローチと「公民連携」

一般的に「公的セクター」の場合、マクロな観点から全体に眼を配りながら、インフラ等規模の

大掛かりなハード面での整備や、法令や規則の制度構築等で主導的な役割を果たすことが多い。その背景には、大多数の市民に共通する標準的なニーズから優先する、公的な性格上宿命的ともいえる位置づけがあると考えられる。

これに対し、「民間セクター」は、ミクロな観点から、目の前にいる被災者個人の問題解決など、ソフト面で個別具体のニーズに対応することから取り組む傾向がある。それぞれの関心やミッションを踏まえて自発的に動き、行政のように制度的な制約に縛られることが少ないので、被災者や地域の要望に迅速かつ柔軟に対応しやすくなる。そのなかで専門性やネットワークを蓄積し、より大きなニーズにも対応するよう活動を拡大していく。

そして、「公」も「民」もそれぞれの出発点から、いずれは座標軸の中心に向かってバランスの取れた活動を進めていくことを目標に活動を推進していく。両者のベクトルは対照的な位置から中央に向かっており、公民連携により互いの弱点をカバーし長所を発揮しあうことで、様々なニーズに対応することが可能になるといえる。ここに防災協働体制を構築する意義がある。従って、両者の距離を縮めつなぎ役として活躍する中間支援の役割も大変重要である（図10参照）。

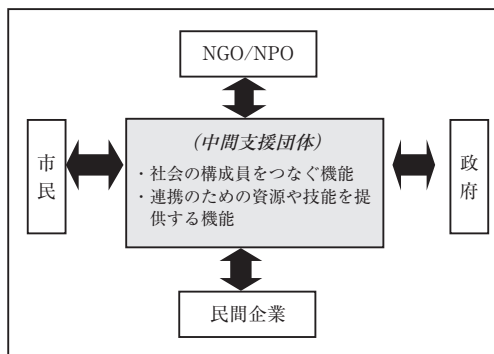


図10 中間支援の役割

他方、民間の役割や公民連携を推進する上で課題もある。前述の通り、「公」に比べて「民」の場合、人材や資金面でキャパシティが限られている。従って、「公助」を用いて後方支援することにより、発展途上段階にある「自助」「共助」を育成していく体制が求められる。この点、欧米で

は、民間の社会活動団体やコミュニティへの寄付や融資を奨励するための制度が整備されている。資金的な確保が充実してくると、優秀な人材が集まりやすく、質量ともにレベルの高い活動が展開されていく。この点でも公民連携による環境整備が求められるものであり、「自助」「共助」の担い手となる民間セクターのキャパシティ・ビルディングについて、今後の研究課題として取り組んでいきたい。

注

- 1) 東海地震、東南海・南海地震、首都直下地震の被害予想地域、地震防災戦略に関する数値は、内閣府『平成20年度防災白書』pp.101-117・pp.122-137、2008年を引用。
- 2) Aota, Hokugo and Murosaki [2007]
- 3) Aota, Hokugo and Murosaki [2007]
- 4) 青田・室崎 [2003]
- 5) 青田・室崎 [2002]
- 6) 青田・室崎 [2001]

文献

- Aota, Ryosuke, Akihiko Hokugo and Yoshiteru Murosaki "Urban Disaster Reduction in the Private Sector, Based on the Lessons from Past Disasters," *The 2nd International Conference on Urban Disaster Reduction*, 2007.11.
- 青田良介、室崎益輝「米国・ノースリッジ地震を契機に設立されたネットワーク型中間支援組織の機能に関する研究」『地域安全学会論文集』(5)、pp.219-226、2003年。
- 青田良介、室崎益輝「台湾大地震後の「全国民間防災後重建聯盟」から学ぶ民間中間支援団体の役割について」『地域安全学会論文集』(4)、pp.213-220、2002年。
- 青田良介、室崎益輝「インド・グジャラート地震におけるNGO活動を中心としたコミュニティの生活再建支援について」『地域安全学会論文集』(3)、pp.163-172、2001年。
- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (Université Catholique de Louvain), "EM-DAT:Emergency Events Database," 2006. (<http://www.emdat.be/>, 2008年12月18日閲覧)
- 河田恵昭『これからの防災・減災がわかる本』岩波書店、2008年。
- 内閣府『平成19年度防災白書』2007年。
- 内閣府『平成20年度防災白書』2008年。
- 名古屋大学災害対策室『東海地震がわかる本』東京新聞出版局、2003年。
- 兵庫県『「阪神・淡路大震災」復興10年総括検証・提言報告』、2005年。

The Role of the “Private Sector” and “Public-Private Partnership” in Disaster Reduction

Ryosuke AOTA
Yoshiteru MUROSAKI
Akihiko HOKUGO

Abstract

Response to major disasters cannot be limited to government alone. The role of the private sector is indispensable and potentially great in scope. In this study, we investigate the characteristics of activities undertaken on a private basis and consider the desirable shape of public-private partnership in disaster reduction.

The study first considers the sharing of roles through “self help,” “mutual help,” and “public help” on the basis of the lessons of the Great Hanshin Awaji Earthquake. It then goes on to analyze disaster reduction strategies to prepare for the possibility of future supra-regional earthquake disasters predicted to occur in the Pacific-coastal regions of central and southern Honshu and Shikoku island (Tokai, Tonankai, and Nankai regions) and the great Tokyo Metropolitan area, including activities by the private sector. We also analyze the role of the private sector based on some cases of responses to disasters in the United States, Taiwan, and India.

Findings show that the public sector launches activities from a macro point of view, targeting the majority of victims through institution-building and infrastructure-oriented projects, while private sector responses originate in a micro point of view, focusing on the specific plights of individual victims, usually through volunteer and service-oriented projects. The two sectors, rather than competing, can achieve the best results by working to complement each other, taking advantage of the tasks they are best suited to perform.

Keywords: disaster reduction, self help, mutual help, public help, public-private partnership

