

地域に根ざした防災システムの構築と企業市民の役割:中間報告

中間報告

1996年1月19日

目次

はじめに(問題意識)

1. 防災対策における行政と民間の基本的な役割
2. 日常のまちづくりによる危機管理の向上
3. 企業の企業市民としての役割
4. 行政の危機管理体制の強化

おわりに

はじめに(問題意識)

阪神・淡路大震災(以下大震災という)は、戦後最悪の被害をもたらした。しかし、早朝・無風という偶然が幸いしていたともいわれ、条件が変わり、過密都市東京で発生した場合の被害は、今回の大震災の10~20倍と推定されている。

今回、この大震災では初動対応の遅れから国及び自治体に非難が集中し、危機管理システムに対する改革の必要性が提起された。防災に対する関心が薄れないうちに大規模災害に対する態勢を見直し、今回得られたハード・ソフト両面の教訓を無にせぬよう、将来に向けた防災対策を早急に打ち立てねばならない。

そもそも災害の予防・復旧とは、市民生活の基礎を形づくるものでありその意味では極めて公共性が高いものである。しかし、戦後50年われわれは、この“公共”については、すべて行政が担うべきものであると思い込んでしまい、そのため何かことが起こると、自らの責任はさておき、行政の責任を追及をするのが一般的な姿となってしまった。本来、“公共”は行政が全て担うべきものではなく、官と民が共同で担っていくべきものである。われわれは、行政に対して何かを求めるだけでなく、“公共”のために何ができるのかを模索し、行動する「自立した市民」へと成長していかななくてはならない。

今回の大震災の経験から、特に大規模災害の場合には、どのような制度を整備しておいても行政による救援・救助には限界があることや、身近な居住地域(コミュニティー)の防災体制を強化しておくことが、安全・安心を確保するためには最も有効であることが分かった。

本提言では、防災に関して特に大震災を念頭におき民間の果たすべき役割を明確にし、市民社会の一員としての企業のコミュニティーへの協力体制を模索した上で、行政の危機管理体制についても検討することとした。

1. 防災対策における行政と民間の基本的な役割

生活水準が向上するにつれ、市民の行政に対する要求は厳しくかつわがままになりがちである。最終的にはそれが自らの税負担を増やすという痛みをとまなうものであることを忘れ、行政サービスの向上のみを求めてしまうことになる。

行政は当然、市民の生命・財産を守るための責務を負うが、大規模災害の場合、発生直後に住民一人ひとりにまで行政の支援を行き届かせることは物理的に不可能であるし、民間の協力なしに行政のみが防災対策についてすべての責任を負えば、

そのための費用は莫大なものとなる。国民及び企業はまず、このことを認識して、安全に必要とされるものは、できるだけ自らの費用や、時間と工夫で補うという意識を持つようにすべきである。

また、今回の大震災では、日頃からコミュニティ内の連携がうまくいっているところは被害が相対的に軽かった実態がある。当然、市民一人ひとりの対応には限界があるので、市民はコミュニティにおける共同体としての連帯意識の向上に努め、災害対応力が向上するよう平常時から心がける必要がある。

自治体は、このコミュニティの育成のために、情報や機会の提供などの支援を継続的に行っていく必要がある。そして国も戦後 50 年を経て弱まってしまった共同体的な絆を取り戻し、人に優しい社会を形成していくための取り組みを進めていくべきである。

2. 日常のまちづくりによる危機管理の向上

(1) 市民の役割

市民は、これまでの行政に過度に依存しがちな考え方を改め、最低 2 ～ 3 日は自分の身は自分で守るという意識を強く持ち、備える必要がある。まず、非常用の食料・水・備品等最低限の備蓄と定期的な点検・頻繁な保管場所の確認、避難場所と避難場所への移動手段の確認、そして住宅への消火器等の設置などは確実に実施すべきである。

また、家族が全員揃っている時に災害が発生するとは限らないわけであるから、万一の場合の連絡の方法なども確認しておく必要がある。そしてなによりも、地震の場合には、二次災害を引き起こさないよう、いざという時に火元の確実な消火が行えるよう訓練し、習慣づける必要がある。

また、防災教育のあり方についても考える必要がある。これまで災害などの悲惨な映像や写真は子供達の目に触れないよう配慮されてきたが、ある程度、子供の頃から生々しい映像や写真を家庭や学校で見せることなどにより、危機意識が自然に身につくような教育も進めていかなければならない。

(2) コミュニティーの形成の重要性

災害が発生したときに真っ先に活動を行うのは間近にいる人々である。淡路島北淡町では家屋の倒壊など大きな被害が発生したものの、普段から緊密なコミュニティー

内の協力が形成されていたために、瓦礫の下敷きになった人の救出が速やかになされた。このように今回の大震災では、瓦礫の中からの住民同士の救出や被災者同士の励まし合いが報じられ、地域住民の協力の大切さが改めて認識された。また、救助活動に多くのボランティアが参加し、細かな配慮が被災者の大きな支えとなった。このボランティアが力を十分発揮するためには、コミュニティー側の受入態勢がしっかりしていることも大切な条件である。

戦後、都市化の進展とともに共同体的な絆が弱まり、市民相互の自発的な助け合いを期待することは難しくなっているが、一人ひとりの力を結集し、より大きな力とするため地域単位の自主防災組織を育成することや、地域のボランティア活動への積極的な参加を通して、個々人が連帯意識を持つことが大切である。この連帯意識の向上による共同体的絆の強化が防災対策の基盤となる。

そのために、自治体は、自主防災組織のリーダーの育成に協力することや、防災訓練を合同で実施するなどの情報や機会の提供を積極的に行う必要がある。

(3)まちづくりが培う連帯意識の向上

神戸市においても、行政任せではなく、住民主体のまちづくりを日常的に進めていた地区では、相互の連帯意識が培われ、震災後の住民一人ひとりの立ち直りを支えた。そして、まちづくりの中での多様な経験や役割分担による自立的な行動力が、震災に直面しても的確に行動できる下地になっていたと考えられる。

このような教訓から住民主体、コミュニティー主体のまちづくりを一步一步積み重ねることが、住民の連帯意識の向上をもたらす共同体的絆を強め、結局は防災への近道になるということが再認識されている。

各地のコミュニティーには、自治会・町内会という地域住民組織(縦の糸)があり、また、このような組織とは別に、子供の問題・高齢者の問題・障害者の問題などテーマ別に活動するグループ(横の糸)がある。この縦と横の糸の結び目を増やすようなまちづくりをしていくことが連帯意識の向上には大切なことである。この結び目を増やすために、自治体・企業は人・場所・情報などの面で協力していくべきである。

3. 企業の企業市民としての役割

(1)企業の役割

企業が本来の活動を維持できるかどうかは、社会経済全体の復旧に極めて大きな影響を与える。したがって企業自身が、事業活動を早期に復旧できるような体制づくりをしておくことが第一である。また、特に危険物などを扱っている企業においては、二次災害を予防する体制を整備しておく必要がある。

そのためには、大規模災害時の企業内の対応を明確にしたマニュアルの作成はもちろんのこと、活動維持のための本社機能・ライフライン・情報網のバックアップ体制や代替機能の向上を図り、生産活動等の早期復旧のための原材料確保や輸送ルートを検証しておく必要がある。また、同業種間の協力体制のみならず、地域内の異業種間の協力体制も考える必要がある。

(2) 企業の企業市民としての役割

各地域において失われつつある共同体的意識をつくりあげていくために、企業も営利の目的だけではなく地域社会の一員いわば企業市民として、地域社会と調和を図り、密着して活動していくべきであるという理念が形成されつつある。例えば、市民がもっと主体的に参加していけるような土壌づくり、地域において自発的に発生した共同体としての取り組みを支える活動などである。

企業がコミュニティに具体的に参加するためには、平常時にその組織力を活かし公共的活動に参画したり、非常事態の時に、その持てる資金・物資・機材・ノウハウ・人材などの経営資源を社会に提供することも重要な側面である。平常時の安心と災害時の一刻も早い社会的復旧・復興に貢献できる存在として企業自らを位置付ける必要がある。そして、その際重要なことは、これらの活動の主体となるのは地域にある事業所・工場等であり、この事業所・工場等が自立的な行動をとれるような体制にしておくことも重要なことである。

防災対策ノウハウの共有化及び自らの持てる経営資源の開示

企業の役割としては、まず、「自衛防災組織」、「共同防災組織」の広域応援を含めた体制を地域住民に広く開示しておくことなどが考えられる。例えば、コンビナート特定事業者においては、「石油コンビナート等災害防止法」によって、防災要員、化学消防車等の防災資機材の具備が義務付けられているが、これらの情報の開示は、地域住民の安全・安心の確保に資するものである。また、企業の厚生施設等(体育館、グラウンド、空き社宅、貯水池等)を開示し、いざという時には開放できるようなシステムを住民、自治体と検討しておくことも有効である。

あらかじめ、自治体との間で要請があれば可能な範囲で協力できる資産(ヘリコプター、重機、自動車、運動場、体育館等)を開示し、必要に応じて協定を締結することも検討すべきである。その際、出動料などは実費相当分とするなど、出動にあたっての費用や補償等についてもあらかじめ決めておく必要がある。

自治体、地域住民との共同防災訓練の実施

いままで多くの企業は、単独でしかも最良の条件の下で防災訓練を実施してきたため、せっかくの訓練も必ずしも想定通りに役立たなかったことが、今回の大震災の教訓でもある。また、地域住民あるいは、自主防災組織が訓練したくてもその場所がないという問題もある。

そこで企業は、単独で訓練をするのではなく、自治体と協力して地域住民、自主防災組織と連携して、可能な範囲での合同訓練の実施や訓練するための運動場などの空きスペースの開放なども検討すべきである。

また、その訓練においては今後の課題、問題点を抽出するという積極的な姿勢で臨むことも重要なことである。

地域防災コーディネーター育成及び情報ネットワーク構築への協力

企業には防災に関するノウハウの蓄積がある。一方、コミュニティーにおいては指導者が高齢化し、地域防災への取り組みが稀薄になっているという問題がある。企業は、次世代の地域防災コーディネーター育成への協力を積極的に推進すべきである。

また、企業は、自治体とネットワークを組み、災害の情報収集、伝達ができるような体制の構築をしておき、いざという時に、地域への情報の中間的受信と再発信、あるいは地域住民・コミュニティーから行政等への情報の発信の拠点となることも検討すべきである。

社員のボランティア活動参加の推進

大規模災害はいつ起こるか分からない。確率的には通常の勤務時間外に起こる可能性の方が大きい。その場合、社員も被災者であり出勤できない場合も多いと思われる。そこで平常時から、社員が自分の居住地域でボランティア活動あるいはその訓練に参加する場合には、ある一定時間は就業時間として認め、災害時には出勤できなくとも地域の救助・救援活動に参加しうる制度や、今回の大震災においてもかなり

多くの企業が実施したボランティア休暇制度など企業のボランティア活動への一層の理解と支援が望まれる。

また、企業は講演会や技能講習会などボランティア活動参加への「きっかけづくり」となる機会や情報を提供するとともに、ボランティア団体とパートナーシップを構築することも考える必要がある。

企業特性を活かした防災への参加

a 企業本来のビジネス活動を通じた防災への参画

企業は社会が必要とする災害への備えを一つのビジネスとして、各種の防災サービスや商品開発を進めることが可能であり、それは同時に消費者の防災意識の高揚にもつながるものである。

既に、転倒・飛び出し防止の耐震家具、積層ゴムを利用した免震建築、電池のいらぬネジ巻きラジオ、軽量で組み立てが簡単な仮設住宅、食料備蓄とヘリコプター利用による緊急時輸送サービスあるいは危機管理ノウハウに基づくコンサルティングや情報システムの構築など新商品やサービスの開発・提供が行われている。

また、蓄熱式空調システムのための水槽をコミュニティータンクと位置付け、平常時には空調用に使用してエネルギーの効率的な利用に役立て、災害時には消防用水や緊急時生活用水として使用するという考え出されている。このように企業がビジネスとしての防災事業に積極的に参画することによって、消費者及び地域住民の防災対策意識の高揚に貢献できることも企業の重要な役割である。

b 経済団体等による地域社会への支援

経済団体等による地域社会への支援としては、組織力を活用して多種多様な支援が可能ということである。震災の復旧・復興の過程で生じる被災者のさまざまな要請に対して、個々の企業では対応できないものでも、経済界全体として取り組めば、個別企業では不足する部分を補い合うことによって対応が可能となるケースも多い。

また、今回の大震災では、全国から送られた大量の救援物資が必ずしも必要とされるところに行き届かなかったという問題があった。これは、物資輸送に不慣れな者が輸送・配分を行わざるを得なかったことが原因であり、トラック協会などの業界団体に任せられた方が円滑かつ的確に行えたはずである。そこで、業界団体はそれぞれの特性

を生かし事前に行政と協定を結んでおくことや、地域活動に積極的な青年会議所等は、日頃から行政と連携をとり協力体制を確立しておくことも有効なことである。

4. 行政の危機管理体制の強化

防災に関してわれわれ民間が果たすべき役割を検討する中で、民間だけでは対応できない課題、すなわち行政の果たすべき役割も明らかになってきた。行政の役割は、この一年間さまざまな角度から調査・分析されているが、われわれは特にコミュニティーの安全確保の観点から、行政の危機対応能力強化に必要なインフラ整備について以下の7項目を提言する。

(1) 情報の迅速な収集と正確な伝達のためのシステムの整備

大規模災害が発生した場合には、とにかく「情報の空白地帯」は避けなければならない。

大地震の発生数分後には、震源の規模及び震源地周辺の施設の状況などの情報を伝達するようなシステムを官民あげて構築し、国・自治体・関係機関・企業・大学等を連携しておき、その上で、ヘリコプターによる災害規模の確認や衛星通信を利用した情報連絡システムを構築し、迅速に対応できる体制を準備しておく必要がある。

また、今回の大震災では、学校等の公共施設が避難所等の防災拠点として機能したが、避難所ごとに必要とするものの優先順位が、震災発生後の時間の経過と被災者の層により異なることがわかった。そこで対策本部と学校等の防災拠点となる施設は衛星通信ネットワークを利用したパソコン通信や防災無線で結び、被災者のニーズに適時適切に応えることができる効率的な物資・サービスの提供システムを構築する必要がある。

(2) 広域応援体制の整備

自治体が現在見直しを進めている地域防災計画の策定にあたっては、広域的な連携体制の中に、被災地が混乱に陥っている場合には、近隣の自治体がどのようなコントロール機能を果たすのかなどの支援システムを、頻繁な訓練を積み重ねることによって、あらかじめマニュアル化しておく必要がある。

また、このシステムの構築にあたっては、消防や警察そして自衛隊などの防災組織から最大限の応援を受け入れられるよう、法制度面で配慮することも重要である。

(3) 災害対策組織の整備

わが国の場合、国、自治体、警察、消防等のそれぞれの防災対応体制は、縦割りで構成されている。また、情報も各省庁の縦割りである。この縦割りのシステムを連携させ、機能させる首相直属の専門的組織を考える必要がある。その際、まず、首相直属のこの組織は、大規模災害時に首相の指揮下で、消防、警察、自衛隊、海上保安庁及び各省庁の情報などを一元的に管理できるようにすべきである。

また、首相が強力なリーダーシップを発揮できるように、大規模災害等の非常事態の場合には、いわば米国大統領の権限と同様の実行力を持ち、閣議によらずとも指揮できるように現行の内閣法を改正すべきである。

(4) 地域に密着した防災計画の整備

災害に対処するのは第一次的には市町村であり、都道府県であるという観点から、地域に密着した防災体制を合わせて進める必要がある。

例えば、非常事態時には、被災者の安否や生活必需情報の発信の要となる臨時の放送局の開設や、負傷者の搬送、救援物資の輸送のための民間ヘリコプターの活用、あるいは避難所間を結ぶ臨時バス路線の設置などのために、通常国が保持している許認可権限を時間と地域を限定して自治体に移管するなど、現場の自治体あるいは自治体の長の権限でまず行動がおこせるようなシステムを検討する必要がある。

(5) 消防の整備

消防の相互応援体制を充実させるため、ホース等の消防設備の規格の統一はもちろんのこと、応援消防車との情報の途絶がないよう連絡体制の整備を早急に図る必要がある。また、消防水利確保のための耐震用貯水槽の建設も急ぐべきである。

今回の大地震では、ヘリコプターの有効性が再認識されたが、地上と連携したヘリコプターによる空中消火活動やドクターヘリコプターによる防災医療の充実も検討する必要がある。

(6) 情報の開示

「地震安全度判定」などにより各地域の安全度を明らかにするなど一層の情報公開も必要である。

この情報公開の充実により、耐震化対策の実施が不動産の価格、賃料、損害保険料の割引に反映されるようになることが望まれる。

(7) 建物等の耐震化の推進

今回の大震災では、25%の家屋が全壊し、死者の約9割が家屋・家具類等の倒壊による圧迫死と報告されている。その上、道路・鉄道・ライフラインは壊滅的な打撃を被り、企業の生産・流通活動及び地域住民の生活活動の停止等間接的な被害もかなり大きかった。

そこで、防災拠点となる建物等及び幹線となる道路・鉄道・ライフライン等は震度7程度には耐えうる耐震性の強化を急ぐべきである。ただし、その他の建物等は、壊れはするが人命は失われない程度の耐震強度を設定するなどコストや快適さとのバランスにも配慮することも重要である。

耐震化の進展にあたっては、今般成立した「建築物の耐震改修の促進に関する法律」に基づく優遇措置(既存遡及の免除)の積極的活用を図るとともに、耐震強化補修費用の税制面での優遇措置、耐震化に対する低利の融資制度の導入を図る必要がある。

おわりに

戦後50年の間、わが国の繁栄とともに都市は過密化したが、大地震を経験していなかった。この反省に立ち、昨年7月には防災基本計画が大幅に改正され、それを基に地域防災計画の見直しが進められているところである。今後も最大限の被害想定を基として、可能な限りの想像力を以て防災対策を継続的に見直していかなくてはならない。

特に、一極集中の弊により超過密な巨大都市となった東京を放置すれば、いかに防災機能を高めようと被害の大きさを著しく減少させることは困難である。従って、都市防災の観点からは、首都東京の機能を分散し過度の集中を是正することが被害を効果的に削減する上で有効でもある。

われわれは、今回大震災を契機に危機管理を真剣に検討しようという新たな心構えができた。本当の危機管理とは、われわれ国民が日頃から危機意識をいかに高めるかにかかっている。

以上