

北海道の防災の主導レベル

～ 個人的被災体験伝承から防災行政システムまで～

岡田 成幸

1. 講演主旨

1952 年十勝沖地震をはじめとし、北海道は多くの地震災害に見舞われ、尊い命を犠牲にしてきた。二度と同じ轍を踏まぬよう被災のたびに多くの教訓を得、耐震技術の進歩も目覚ましいものがある。しかし残念ながら、北海道の地震は、われわれ個人も含め北海道の防災施策を管理運営する人の意識や防災組織という体制の変革をもたらす程のインパクトは与えなかった。大きな変化を与えたのは 1995 年兵庫県南部地震（阪神淡路大震災）である。北海道への直接的被害はなかったものの、その後の防災行政体制の見直しの性急さは 68 年十勝沖地震・93 年釧路沖地震・同年北海道南西沖地震を凌いで余りある。地元の被害から学ぶ謙虚さをわれわれは今一度問い直すべきなのかもしれない。

さて、阪神淡路大震災以降、防災責任が明確化された。これは大きな変革である。行政のみならず住民も自発的に防災活動に協力するよう明文化されたのである。では実態はどうか。本稿では、防災の現状を、個人・地域（コミュニティ）- 公（市町村道行政）の防災の主導レベルから整理し、課題を整理してみたい。防災施策の内容はわが国一般についてのものであるが、行政についてはやや北海道に特化して整理する。

2. 防災に対する国の基本的姿勢

まず国の防災に対する姿勢を法制度からみてみる。話しの見通しを良くするために、少し乱暴ではあるが以下のよう整理してみた。法律（災害対策基本法）には自治体の防災責任の所在が明らかにされており、それ故に、災害時には自治体に様々な強力な権限（たとえば、災害時直後対応に必要な資機材として私財を提供させる収用命令等）が与えられている。そして執行のためのマニュアル（地域防災計画書）が用意されている。一方住民に対しては、防災基本計画において、「・・・に協力するよう努めるものとする」という努力目標を提示するに留まり、国からのマニュアル提示はない。自らで防災を考えよということである。個々人の置かれた状況が異なるので、マニュアルはそれぞれで用意すべきものであるとの解釈かもしれない。しかし、状況は全く逆である。

3. 個人の防災

3.1. 個人の防災が関わる時間帯

個人の防災が特に重要に働くのは地震から身を守ることであり、公の防災支援が働かない時間帯、すなわち地震による揺れ開始の数秒間（ここでは象徴的に 3 秒間と言おう）である。この時間帯で発生する事象、そして取るべき防災行動は個々人の置かれた状況によって大きく変わるものではなく、万人共通と言えよう。むしろマニュアル化しやすい（しておくべき）ことである。

3.2. 個人の防災の有効性

以下の 4 項目が対策として有効であるが、講演では実施の際のそれぞれの注意点にも触れ、解説する。

災害体験の伝承 / 住宅の耐震化 / 室内空間の安全化 / 対策のための情報収集

4. 地域の防災

4.1. 地域の防災が関わる時間帯

地震が大きいと、揺れが収まっても災害事象は連鎖し、その局面は被震期から混乱期 避難行動期 避難救援期へと展開していく。ここでも公の防災支援が機能しない時間帯が存在する。家族・地域住民を救出するための混乱期に相当する数時間（ここでは象徴的に 3 時間と言おう）であり、その後に無事避難した住民へ食料・飲料水等の非常物

資供給が定期的になされるまでの避難行動期に相当する数日間（ここでは象徴的に 3 日間と言おう）である。

4.2. 自主防災組織の役割変化

地域とは町内会程度の規模のものをここでは言う。この大きさの組織が防災上重要となるのは上記の混乱期の 3 日間であり、避難行動期の 3 日間である。防災の観点から地域を束ねるのは自主防災組織であろう。その役割は従来、適切な住民避難と避難生活支援にあったと言えよう。しかし、その役割は変わってきている。効果的な避難は正確な地震予知が前提となるものであり、予知が未熟な現在にあって、避難の効果も限定したもとならざるを得ない。避難よりもむしろ被災住宅からの住民救出救助・救命がより重要となる。阪神淡路大震災でも明らかであったように、大地震時には遠地からやってくる消防隊等の公的救助エキスパートは地震後数時間は被災現地へ到達することも不可能である。家族・地域住民を被災住宅から救出できるのは自主防災を含む地域の人たちなのである。そのための訓練・資機材整備・体制づくりに重点を移行させていくべきなのであるが、その認識は地域住民は元より行政においても十分とは言いきれないのが現状である。

4.3. 民間企業との連携の重要性

現体制での地域防災活動の弱点は昼間に発生する地震と言えるかもしれない。昼間は、家族がそれぞれの職場・学校で生活している時間帯であり、相互連絡が取りにくい状況にあるからである。また、地域には高齢者等の災害弱者が多く、救出救助に主体的に動ける人材が不足がちであることにもよる。この問題を解決するためには、自主防災組織に周辺民間企業を組み込み、企業が保有する人的資源・防災資機材により補完することであると考えている。これにより、復旧期における民間施設の有効利用も図ることができる。ここで重要なのは、民間企業が災害時に住民サポートできる体制にあることを、平常時から周辺住民にアピールしておくことである。企業にとっては企業イメージが高まるなどのメリットが生まれるし、地域にとっては民間のサポートが周知され、これにより初めて災害時に円滑に機能することが可能となるからである。

5. 公の防災

5.1. 公の防災の役割

行政界（区、市町村）や都道府県を一単位として防災計画立案・施行するのが行政の役割であり、また下位組織の防災活動に必要な情報（たとえば被害評価資料）を提供したり、災害時には被害情報を収集集約するなどの情報管理も重要な役割となっている。

5.2. 北海道における問題点

例えば、インターネットで北海道の web ページを検索すると、地震防災に関する情報は組織図程度である。静岡県や神奈川県が県下の被害評価結果や諸データベースを公開しているのに比較し、防災情報の発信量は格段に少ない。人材を含め、北海道における防災資源の不足は否めないものの、北海道にはもう一つ行政スケール上の問題がある。

災害対策基本法では北海道は他の都府県同様、一つの防災単位（マクロスケール防災と呼ぼう）である。しかし、北海道は産業構造・集住形態等の都市の防災性能に関わる種々の特性に関して均一ではなく、他の都府県に比較し不均一性が極めて大きい。これは北海道の場合、その広域性より諸特性は市町村単位を越えたより大きなスケールでゾーニングされるものが多いからである。問題はその広域性に対応できる行政組織がないことである。さらに北海道には自力で防災計画を立案・実施できるだけの防災資源（人材・資材力）を有している率先型の市町村自治体は限られているため、北海道は市町村に課せられた地域防災行政（ミクロスケール防災と呼ぼう）にも関わらざるを得ない状況下にある。防災は諸特性についてある種のまとまりを単位として成立するのであって、よって北海道には、ミクロスケール防災とマクロスケール防災の中間に位置づけられる地域性でゾーニングされるメゾスケール防災（地域圏を単位として考える防災）が必要である。北海道と市町村との中間行政的メゾスケール防災により、圏域を束ねて技術的・経済的な防災支援を推進する体制づくりが強く望まれるのである。