
総合防災～減災型安全・安心社会をつくるための外堀からのアプローチ

(全国社会福祉協議会企画部、月刊福祉 2005 年 1 月号 p. 12-15)

2012 年 10 月 12 日、災害医学抄読会 <http://plaza.umin.ac.jp/~GHDNet/circle/>

この文章の中で筆者は、失敗もあり得ることを見据える防災という概念を「減災」という言葉を用いて表現している。災害が逃れられないものならば、それに対策を講じることによってそのリスクを軽減し、「大事に至らない負け方」を選ぶ、という考え方である。

私たちの日々の暮らしは、大きく分けて 5 つの要素によって成り立っており、それぞれが影響を及ぼしあっている。それらの関係は、五層の天守閣に例えることができる。五層の天守閣の土台は「自然環境」で、これは大自然につながっている。次いで「文化や慣習の層」「政治・経済・社会の仕組みの層」「社会基盤施設の層」「土地利用・建築空間の層」というように積み上げられ、その最上層に「生活の諸々の活動の層」がある。このうち、土台である自然環境はゆっくりと時間が流れ、下から上に行くほど変化の速度はゆっくりと流れている。そのため層と層の間には微妙な不整合があり、それが災害対策的な意味での隙となっている。

今までの災害対策はどういったものだったのだろうか。20 世紀の防災は各省庁の防災専門家集団のみによっておこなわれていたといえる。筆者はそれを五層の天守閣に対して「内堀」のみの対策と表現している。

では、その内堀はどれほどの効果を発揮したのだろうか。答えは「内堀はあっけなく乗り越えられた」である。阪神淡路大震災では防災にあたるべき役所の人々が被災し、役所の建物までが崩壊した。新潟県中越地震では被災地が中山間地域であり、被災者に高齢者が多く、集落ごとが孤立しているうえに唯一のアクセス道路があっさり崩壊したりした

敗因の一つに「役所の習い性」があげられる。自然災害はある程度予想のつく形で整然としてやってくる、それに部署に分かれて当たればよい、という自然災害を軽視しているともとれる対策しか用意されていなかった。また、防災は行政に任せておけばよいという「民の甘え」も介在していた。防災計画の想定シナリオが崩れていたのである。

防災のためには内堀に加えて外堀を用意する必要がある。この外堀は住民、企業、行政が役割分担し協力することによって作られる。とくに住民はその場に「日々住まう玄人」であり、その日々の暮らしにおいて繰り返される営みで身につくような工夫を組み込んでおくことが、減災に通じるのである。さらに内堀、外堀同士の連携も防災に有効である。そういった総合防災が減災には求められている。