

2021年度 調査研究報告書の解説

「自助・共助・公助」について再考するーギャップを直視することからー

京都大学防災研究所 教授 矢守 克也

1. 調査研究報告書から

本稿は、2022年3月に、東京市町村自治調査会が公表した「多摩・島しょ地域自治体における避難・避難所のあり方に関する調査研究報告書」（以下、「報告書」という。）を踏まえて、近年、防災・減災事情について論じる際の看板フレーズになった感がある「自助・共助・公助」について再考したものである。報告書は、本稿で焦点をあてる「自助・共助・公助」のほか、災害からの避難や避難所をめぐる古くからの課題、また、コロナ禍の影響で最近生じた新たな課題まで広く網羅した体系的なものである。

筆者が注意を引かれたのは、多摩・島しょ地域で対象を変えて実施された3つのアンケート調査－市町村の防災担当部局を対象とした「自治体アンケート」、市町村に勤務する職員を対象にした「職員アンケート」、そして、住民を対象にした「住民アンケート」－の結果である。いくつかの質問項目は、3つの調査で共通して用いられており、そのため、結果を相互に比較可能である。これは、調査設計上すぐれた工夫である。また、幸いなことに、本稿でとりあげる「自助・共助・公助」と深く関わる質問項目について3つの調査の結果を比較できる。この点は3節で詳述する。

2. 本当に「バランス」なのか？

「自助・共助・公助」について明示的に尋ねた項目が、「自治体アンケート」にある（報告書P50⑤）。質問内容は、「自助・共助・公助の重要性について、貴自治体の考えに最も近いものはどれですか」というもので、回答結果は、以下のとおりである。「公助がメインと考えて

いる」（0%）、「自助・共助に重きを置きたいと考えている」（43.6%）、そして、「自助、共助、公助のバランスをとりたいと考えている」（56.4%）である。

この回答分布から筆者が受けた印象をあえて挑戦的な言葉を使って表現するならば、一見多数派に見える三者の「バランス」重視は、自治体（防災担当部局）の言わばタテマエで、ホンネとしては、『自助』『共助』に重きを「推し」なのではないか、というものである。もちろん、これは筆者が手前勝手な妄想で述べているのではない。本調査の結果にいくつかエビデンス（根拠）を見いだすことができる。たとえば、上記2つの考えの理由として得られた回答37件を分析した結果が報告されている（報告書P51）。そこで多数を占めているのが「公助には限界がある・自助や共助がより有効である」（22件）である。これを見ても、「バランス」派の心中深く（ホンネ）には、実は、「（住民のみなさんに）自助・共助でがんばってほしい」という切なる願いがあることがわかる。

自治体としては、住民やメディアなどから「行政として義務を果たしてほしい」、「責任を放棄するのか」といった声上がることも予想されることから、「公助には限界があります」とあからさまに表明することは控えたいという思いが当然あるだろう。筆者も、それなりに長く、自治体（そして、地域住民）と防災活動を共にしてきたので、そのフィーリングは十分理解できる。よって、誤解のないように記しておく、ここでの趣旨はホンネを隠してタテマエで回答しているのはよろしくないなどと批判することではまったくない。そうではなく、この後述べ

るように、真の「バランス」を実現するためにも、自治体も住民も、まずは、お互いにホンネの部分をテーブルの上に全部さらけ出してしまいうことが大切だろう、という趣旨である。

3. データにあらわれた「ギャップ」

実は、両者のホンネを鮮やかにとらえたデータが、報告書に掲載されている。「発災時に住民や自主防災組織に期待したい取組」（「自治体アンケート」と「職員アンケート」）、及び、「発災時において、住民や自主防災組織が特に行うべきと感じる取組」（「住民アンケート」）、これら三者を相互比較した結果である（報告書P145）。これらの質問項目が、同じことを、自治体側（前者2つ）と住民側（後者）に対して尋ねており、その結果を相互比較できることは容易にわかるであろう。実際、報告書でもその作業が行われているのだが（表1）、ここではそれに加えて、同様の分析が可

能なもう一組の質問項目、すなわち、「平時に住民や自主防災組織に期待したい取組」（「自治体アンケート」と「職員アンケート」）、及び、「平時において、住民や自主防災組織が特に行うべきと感じる取組」（「住民アンケート」）についても、筆者が手元で整理した結果を示しておきたい（表2）。なお、これらの質問項目は複数回答を認める形式をとっていて、表中の数字はそれぞれの取組が選択された割合（パーセント表示）である。

表1 発災時に住民や自主防災組織が行うべきと感じる（に期待したい）取組（選択率%）

	住民	職員	自治体	ギャップ
地域住民の安全確認と救助	48.2	56.6	61.5	住民<行政
住民の避難誘導の実施	30.4	30.8	15.4	住民 行政
自主的な避難所の運営や協力	25.8	59.8	87.2	住民<<行政
避難場所や物資の提供	35.9	14.4	0.0	住民>行政
避難行動要支援者の避難の支援	17.6	38.6	66.7	住民<<行政
被害情報の収集や行政からの情報の周知	22.8	22.8	17.9	住民 行政
速やかな避難の実施やその支援	38.3	38.3	35.9	住民 行政
その他	0.9	0.7	0.0	住民 行政

<出典>報告書を基に筆者作成

表2 平時に住民や自主防災組織が行うべきと感じる（に期待したい）取組（選択率%）

	住民	職員	自治体	ギャップ
避難訓練の実施・参加	32.2	50.8	61.5	住民<<行政
各家庭での備蓄の実施	57.6	79.4	74.4	住民<行政
地域の避難行動要支援者の把握	16.6	32.2	51.3	住民<<行政
避難に関する行政への課題提案	8.9	6.3	0.0	住民 行政
防災情報の積極的な収集	33.3	39.3	46.2	住民<行政
事前の避難場所や物資提供への協力	22.3	15.6	5.1	住民>行政
指定避難所・指定緊急避難場所以外の避難先の検討	28.2	21.7	46.2	住民<行政
その他	1.2	1.5	0.0	住民 行政

<出典>報告書を基に筆者作成