

表1と表2には、防災活動をめぐって、住民サイドと行政サイド(職員・自治体)との間に、大きな「ギャップ」があることが示されている。この「ギャップ」という認識は、報告書でも、「住民意識とのギャップの大きさ」(報告書P143)という形で表明されている。具体的には、上の表1に言及する中で、「自治体では『自主的な避難所の運営や協力(87.2%)』が最も高いのに対し、『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』について、住民側(住民アンケート)では、『自主的な避難所の運営や協力』が25.8%(選択肢中5番目)と低く、自治体との意識のギャップが最も高くなっている」(報告書P144)と指摘されている。

たしかにそのとおりであるが、さらに重要な点は、ここで言う「ギャップ」はこの取組に限ったことではなく、多くの項目で見いだされていることである。そのことが明瞭にわかるように、両表の末尾に「ギャップ」欄を設けた。特に基準を作ったわけではないが、行政サイド(職員と自治体)と住民サイドで回答率がほぼ同じと思われる取組には「|」印を、異なる取組には「>」または「<」印を、そして、上例のように、回答率が著しく異なる取組には「>>」または「<<」印を付した。

多くの取組で、不等号が右に開いている(<または<<)。言い換えれば、行政サイドは「自助・共助」に大いに期待している一方で、それらの取組を担うことになる住民サイドにはあまりその気がない状態、言ってみれば、行政サイドの「片思い」になっている取組が多数存在することがわかる。特に、先述の「自主的な避難所の運営や協力」(発災時)に加えて、「避難行動要支援者の避難の支援」(発災時)、「避難訓練の実施・参加」(平時)、「地域の避難行動要支援者の把握」(平時)などで、この傾向が顕著である。

しかも、これら4つの取組は、行政サイドの内部で見たとき、他の取組以上に、行政が住民や自主防災組織により大きな期待を寄せている項目でもある。具体的には、「自主的な避難所

の運営や協力」(発災時)は自治体、職員とも1位、「避難行動要支援者の避難の支援」(発災時)は自治体で2位、職員で3位である。また、「避難訓練の実施・参加」(平時)は自治体、職員とも2位、「地域の避難行動要支援者の把握」(平時)は自治体で3位、職員で4位である。さらに、住民サイドの内部で見たときには、これら4つの取組は他の取組以上に、住民や自主防災組織が自ら取り組む内容としては下位にランクされている。具体的には、「自主的な避難所の運営や協力」(発災時)は5位、「避難行動要支援者の避難の支援」(発災時)は7位である。また、「避難訓練の実施・参加」(平時)は3位、「地域の避難行動要支援者の把握」(平時)は6位である。

以上のデータは、3つの大事なことを示している。第1に、上の4つの取組について、行政側はまさに「公助には限界があります、住民や自主防災組織に期待します」と考えている。これらの項目の選択率(住民や自主防災組織に期待する取組としての選択率)は他の取組と比べても高いのだから、ここには、2節で述べたように、「バランス」路線はタテマエで、ホンネとしては「自助・共助重視で」というというスタンスがあらわれていると言ってよい。第2に、これらの取組について、住民側は、どちらかと言えば消極的である。特に、要支援者への支援に関する2項目について、「地域の避難行動要支援者の把握」(平時)は6位、「避難行動要支援者の避難の支援」(発災時)は「その他」の選択肢を除けば全選択肢中最下位の7位であって、かなり明確に、「私たちが担うことは困難です」との意思表示がなされていると解釈せざるをえない。

そして、第3に、上の2つから当然予想される帰結でもあるのだが、両者の間に大きな「ギャップ」がある。すなわち、どのような取組を「自助・共助・公助」のうち、どこが中心となって担うのかに関する意識に大きな「ギャップ」が存在する。とりわけ、行政サイドは住民に期待しているものの、住民サイドは残念ながらそ

の気になっていないという方向の「片思い」が多数存在する。要するに、「自助・共助・公助」の発想には大きな課題がまだ残されている。「三者のバランスが大事だ」という主張は、一見至極もっともな方向性のように聞こえるが、どのようにバランスさせるのかという肝心要の部分に踏み込んで議論し、また具体的な対応を進めないと、単なる「ビューティフル・ワード」、つまりは絵空事で終わってしまうことが懸念される。

4. 「ギャップ」の解消・均衡

以上のように、報告書は、明示的には書いていないが、実は、「自助・共助・公助」の実現はそう簡単ではないことを実証している。ただし、問題解決へ向けた将来展望がないわけではない。つまり、それでも「自助・共助」に期待できるし、その兆しはある。筆者はそう考えている。この点について、ここでは3つのことを指摘しておきたい。

第1に、全国的な調査は、「自助・共助」の重要性が次第に広く共有されることとなりつつあることを示している。つまり、本調査では、公助の「片思い」と解釈できるデータも目立ったが、必ずしもそうとは言えないデータもある。内閣府は、数年に一度、「防災に関する世論調査」を実施している。回答者は、全国の市区町村に居住する満18歳以上の日本国籍を有する人びとである。最新の2017年実施の調査¹における関係項目は、「災害が起こったときに、その被害を少なくするために取る対応には、自助、共助、公助という考え方があります。あなたの考えに最も近いものはどれですか。この中から1つだけお答えください」(一部略)というものである。

回答結果は、「自助に重点をおくべき」(39.8%)、「共助に重点をおくべき」(24.5%)、「公助に重点をおくべき」(6.2%)、「自助、共助、公助のバランスをとるべき」(28.8%)となって

いる。質問形式や選択肢が異なるので直接比較はできないが、報告書よりも「自助・共助」への支持が大きい。加えて、2013年に実施された調査²にも、ほぼ同じ内容の質問項目が含まれており、その結果は、「自助に重点をおくべき」(21.7%)、「共助に重点をおくべき」(10.6%)、「公助に重点をおくべき」(8.3%)、「自助、共助、公助のバランスをとるべき」(56.3%)となっていて、「自助・共助」を重視する傾向性が近年強まってきていることを示している。

第2に、表1、表2を見ると、不等号が左に開いた項目も散見される。つまり、行政サイドの期待以上に、住民が「がんばりますよ」と宣言している取組もある。具体的には、「避難場所や物資の提供」(発災時)、「事前の避難場所や物資提供への協力」(平時)であり、これとは別に、「地域住民の安全確認と救助」(発災時)、「各家庭での備蓄の実施」(平時)などは、行政サイドとの関係はさておき、住民サイドで多くの人が「やるべき」と回答している。行政の立場に立って表現すると、これらは、住民のモチベーションを生かしきれておらず、「自助・共助」により多くを任せることができそうなのに行政側が「抱え込んでいる」ことが示唆される取組ということになる。「自助・共助」のパワーを生かし、真の「バランス」を実現するための一助となる知見である。

第3に、3節で示唆された要支援者に関する問題群が重要である。要支援者に関する取組は、今回、災害時の取組でも(表1)、平時の取組でも(表2)、住民サイドと行政サイドとの間に非常に大きなギャップが認められた。これは、近年の防災・減災活動で非常に重要な課題として焦点化されているのが、高齢者や障害者をはじめとする要支援者に対する支援であることを踏まえると、非常に深刻な問題である。一番肝心だとされている問題について、行政と住民の息が合っていないのだから、「バランス」とは

¹ 内閣府「防災に関する世論調査」(2017年)
https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-bousai/3_chosahyo.html

² 内閣府「防災に関する世論調査」(2013年)
https://survey.gov-online.go.jp/h25/h25-bousai/3_chosahyo.html