マッセOSAKA

研究紀要

第19号

特集 防災行政を考える
～来る南海トラフ巨大地震に備えて～

防災・減災マネジメント型地域防災計画の策定　～近年の大震災に学ぶ～
跡見学園女子大学　観光コミュニティ学部　教授　鍵屋　一

自治体の情報インフラ整備　～民間技術の利活用～
国立研究開発法人　防災科学技術研究所　理事長　林　春男

災害対策本部の運用と課題
明治大学　政治経済学部　教授　牛山　久仁彦

被災地支援～中長期間の支援方策
大阪大学大学院　人間科学研究科　教授　渥美　公秀

外国人住民のための「やさしい日本語」
～1.17、10.23、3.11の教訓を南海トラフ地震・首都直下型地震に活かす～
弘前大学大学院　地域社会研究科　教授　佐藤　和之

次世代へのメッセージ①　～時代は変わったか～
朝日新聞　東北復興取材センター長・仙台総局長　坪井　ゆづる

次世代へのメッセージ②　～阪神・淡路大震災の記憶～
神戸市消防局　警防部　警防課長　濱田　宗徳

◆平成27年度公募論文
<最優秀賞受賞論文>
新たな公共図書館をめざす動向の考察と公共図書館政策の課題
枚方市　教育委員会社会教育部　部長　中路　清

平成28年3月

公益財団法人　大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター

刊行にあたって

真の意味での地方分権は、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる活気に満ちた地域社会をつくっていくことを目指しています。このような大きな流れの中で、住民にもっとも身近な行政機関である市町村に求められる責任はより大きくなっています。

地方分権の実現に資するために、おおさか市町村職員研修研究センター（愛称：マッセOSAKA）では、大阪府内市町村職員に対する研修事業や広域的な行政課題についての調査・研究事業を実施しています。

その研究事業の一環として毎年、各界でご活躍の研究者、先達の方々のご協力をいただき、市町村行政における諸課題についてのご意見、ご提言を頂戴しまして、広く各方面への情報発信の場とするための論文集『マッセOSAKA研究紀要』を発行しています。

さて、日本が本格的な人口減少・高齢社会に突入することへの対応として、昨年頃から「地方創生」が提唱されるようになりました。東京の一極集中の是正を始め、地域のことは自らが決めることをもって本格的な「地方の創生」につながる年になるような、新たな時の流れとなって欲しいと願っています。

そこで、第19号を迎える今号では、住民の安全に関するもっとも基本的なテーマとして「防災行政を考える～来る南海トラフ巨大地震に備えて～」を取り上げることにいたしました。大規模災害予防のためのハードの必要性もさることながら、市民・事業者等による連携・支援というソフトを準備することの重要性、そして過去の災害の経験を活かすことを考えるべきであるという視点も含めて、防災行政のあり方について先進的な研究をされている先生方にご執筆いただき、有意義な成果として刊行することになりました。

最後に、ご多忙にも関わらず、ご執筆いただきました先生方に、この場をお借りして厚くお礼申し上げるとともに、この研究紀要が市町村の施策の一助となることを祈念いたしまして、刊行にあたってのご挨拶といたします。

平成28年３月

公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
所長　齊藤　慎

目　次

【特集】防災行政を考える
～来る南海トラフ巨大地震に備えて～

１．防災・減災マネジメント型地域防災計画の策定
～近年の大震災に学ぶ～ …… 3
跡見学園女子大学　観光コミュニティ学部　教授　鍵　屋　　一

２．自治体の情報インフラ整備　～民間技術の利活用～ …… 21
国立研究開発法人　防災科学技術研究所　理事長　林　　春　男

３．災害対策本部の運用と課題 …… 35
明治大学　政治経済学部　教授　牛　山　久仁彦

４．被災地支援　～中長期間の支援方策～ …… 51
大阪大学大学院　人間科学研究科　教授　渥　美　公　秀

５．外国人住民のための「やさしい日本語」
～1.17、10.23、3.11の教訓を南海トラフ地震・首都直下型地震に活かす～ …… 65
弘前大学大学院　地域社会研究科　教授　佐　藤　和　之

６．次世代へのメッセージ①　～時代は変わったか～ …… 81
朝日新聞　東北復興取材センター長・仙台総局長　坪　井　ゆづる

７．次世代へのメッセージ②　～阪神・淡路大震災の記憶～ …… 87
神戸市消防局　警防部　警防課長　濱　田　宗　徳

平成27年度公募論文
＜最優秀賞受賞論文＞
新たな公共図書館をめざす動向の考察と公共図書館政策の課題 ……95
枚方市　教育委員会社会教育部　部長　中　路　　清

参考資料
これまでの研究紀要（創刊号から第18号までのテーマ一覧）…… 117

研究紀要

特　集

防災行政を考える

～来る南海トラフ巨大地震に備えて～

防災・減災マネジメント型地域防災計画の策定
～近年の大震災に学ぶ～

跡見学園女子大学　観光コミュニティ学部　教授
鍵　屋　　一

〈プロフィール〉 かぎや はじめ

1956年　秋田県男鹿市生れ。早稲田大学法学部卒業後、板橋区役所入区
防災課長、板橋福祉事務所長、契約管財課長、地域振興課長、福祉部長、危機管理担当部長（兼務）、議会事務局長を経て2015年３月退職
2015年３月　京都大学博士（情報学）
2015年４月　跡見学園女子大学観光コミュニティ学部コミュニティデザイン学科教授
法政大学大学院、名古屋大学大学院兼任講師
内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会委員」など
内閣官房地域活性化伝道師、NPO法人東京いのちのポータルサイト副理事長、事業継続推進機構理事、災害福祉広域支援ネットワークサンダーバード理事など
著書に『図解よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』『地域防災力強化宣言』『福祉施設の事業継続計画（BCP）作成ガイド』など

はじめに～地域防災計画の意義～

古代から、為政者にとって、防災すなわち治山治水は最も重要な政策課題であった。河川の氾濫を防止する土木工事を行い、備蓄を促して農地と民を守ることに意を注いだ為政者こそが「名君」と言われた。

メソポタミアのチグリス川、ユーフラテス川を治めたハンムラビ王、黄河を治めた中国の夏王朝の禹、香川県の満濃池を改修した日本の空海など、現在に至るまで歴史にその名を残している。

その後、戦国大名が領国経営の一環として治水による新田開発を積極的に進め、武田信玄の信玄堤、豊臣秀吉の文禄堤、加藤清正の菊池川、白川改修、熊沢蕃山の造林などたくさんの事績がある。

時代が進んで現代では、名君の出現を待たなくとも、法と計画により防災を進めることが意図される。その中核が国の災害対策基本法及び防災基本計画と自治体の地域防災計画である。

災害対策基本法は、防災基本計画及び地域防災計画の主要目的を「国土（地

域）及び国民（住民）の生命、身体及び財産を災害から保護する」と規定している。

ところで、法の目的の「生命、身体及び財産を保護する」を、故松下圭一法政大学名誉教授は「生命、自由及び財産を保護する」と言い換えている。これは、17世紀イギリスの哲学者ジョン・ロックが唱えた基本的人権を念頭においたものだ。私も、人間の肉体面を「生命」、精神面を「自由」と表現し、「財産」と併せて保護する、とした方が良いと考えている。

あまり違わないように見えるが、自由には人間らしさや自己実現の追及を尊重する思想が含まれる。また、自分が自由であるためには、お互いに認め合い他者を尊重しなくてはならない。すなわち、「身体」から「自由」へ２文字変えるだけで災害時においても自由という人権を尊重する規定になる。法の文言とは何と重いものか。

１．脆弱な市町村の防災体制

東日本大震災前の災害対策基本法では、災害対応の中心は被災した市町村（東京23特別区を含む、以下同じ）であり、それを都道府県が支援し、都道府県単位で完結することが想定されていた。

しかし、東日本大震災では、市町村そのものが壊滅的な被害を受け、支援の受け皿とすらなれなかったところも多い。職員は、交代要員もないままに膨大な災害対応業務にまさに不眠不休で従事し、懸命の奮闘を続けた。市町村の中には、多くの職員を失ったり、行方不明者がいる[i]過酷な状況も数多くあった。職員の多くは家族を含めて被災者だ。つまり、大災害時には、被災者が被災者を支援しなければならない法制度だった。

今後発生する南海トラフ巨大地震や首都直下地震は、巨大な人的、物的、経済的被害をもたらすが、その第１次的対応を行うのは市町村だ。しかし、巨大な被災人口に対して、膨大な初動対応をできる人的、物的資源を市町村のみで確保することは明らかに不可能である。全国を見渡すと、人口10万人以下が全体の約85％、３万人以下が約53％であり、この規模の市町村は防災関連部局に十分な職員を配置することは難しい。小規模町村では防災担当者が１名～２名、しかも他業務と兼務だ。

国や広域自治体、他自治体の支援が不可欠であるが、職員不足、情報不足や交通網の断絶などできめ細かい支援体制が確立される見通しは立っていない[ii]。

2．災害対策基本法改正による災害対応の画期的な変化

2013年６月に成立した「災害対策基本法の一部を改正する法律」では、改正の狙いの１点目に「大規模広域な災害に対する即応力の強化」をあげ、次の３点を改正している。

⑴　発災時における積極的な情報の収集・伝達・共有の強化

市町村が被害状況の報告ができなくなった場合、都道府県が自ら情報収集等のための必要な措置を講ずべきこと、国・地方公共団体等が情報を共有し、連携して災害応急対策を実施すること等を改めて規定。

⑵　地方公共団体間の応援業務等に係る都道府県・国による調整規定の拡充・新設と対象業務の拡大

応急対策業務に係る地方公共団体間の応援規定について、都道府県による調整規定を拡充し、国による調整規定を新設するとともに、消防、救命・救難等の人命に関わるような緊急性の極めて高い応急措置（応諾義務あり）に限定されている対象業務を、避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕のような応急対策一般に拡大する。

⑶　地方公共団体間の相互応援等を円滑化するための平素の備えの強化

他の主体との相互応援が円滑に行われるよう、国・地方公共団体、民間事業者も含めた各防災機関は、あらかじめ地域防災計画等において相互応援や広域での被災住民の受入れを想定する等の必要な措置を講ずるよう努めなければならないこと等を規定。

これまでの災害対応は、被災した市町村が可能な限り自ら対応することを原則としていたが、この法改正によって被災市町村とともに国、都道府県、応援自治体、民間を含む防災関係機関が連携して対応することとされた。これは災害法制度の画期的な転換なのだが、多くの市町村は気づいていないのではないだろうか。

本稿では割愛するが、新たな災害対応を実施するためには、市町村が他の防災関係機関から支援を受けるための「受援計画」を策定しなくてはならない。同時に、支援側に回ったときの「支援計画」も必要だ。受援と支援をスムーズにつなぐためには、市町村の「災害対応の標準化」も重要な課題になる。

３．地域防災計画の課題と解決の方向性

地域防災計画は、災害対策基本法に基づき、住民、市町村及び防災関係機関の防災対策を定める計画である。災害別に地震編、風水害編、火山編、原子力災害編などに分かれるが、近年は、地震編が中心になっている。計画は、一般に「総則」「予防計画」「応急対策計画」「復旧（復興）計画」の４つに分かれる。それでは、過去の大災害で地域防災計画は十分にその役割を果たしたと言えるだろうか。

東日本大震災を受けて、公益社団法人土木学会は2012年12月に地域防災計画の問題点や課題の整理・分析を行い、地域防災計画のあるべき姿、実現方策について報告を行っている[iii]。この報告は、踏み込んだ対応策が示されているので、その内容を概括的に紹介する。

⑴　地域防災計画の有効性

・地域防災計画は、以前から地域の自然環境や社会状況などが十分に反映されず、どの市町村の計画も画一的かつ抽象的な内容である場合が多く、防災担当者は具体的に何をしたらよいかわからないという批判があった
・東日本大震災で被災した市町村の防災担当の幹部は「ほとんど役に立たず、発災後の職員の参集などの対応組織の立ち上げに少し参考になった程度」とインタビューで答えている

⑵　地域防災計画の問題点

・広域災害への対応では、被災市町村からの支援要請が基本となっており、国を含む広域地域連携の対処方策が不十分である
・社会インフラの予防計画に関しては、事業主体が作成した事業計画の転記にとどまっている
・対応計画は職場や組織が被災しない前提であり、業務継続計画の概念が欠けている
・減災や「公助」「共助」「自助」による地域連帯、関係者や地域住民との協働の内容が希薄である
・復旧及び復興に対する実質的な内容が乏しい
・減災目標の設定と達成に向けたマネジメント・サイクルが導入されていない
（下線は筆者による）

⑶　地域防災計画のあるべき姿

・都市計画等、まちづくりに関わるすべての計画に影響を与える、「減災」に資する総合的な計画として位置づけられるべきである
・関係機関や住民との合意に基づき、達成目標とマネジメント計画を明示した災害予防計画と、低頻度超巨大災害に対しても最低限の機能は維持可能な災害対応計画であるべきである

⑷　実効性ある地域防災計画の実現方策

①総合的な減災マネジメント・システムの構築と実行

総合的な災害対策は、事前対策としての被害抑止、被害軽減、そして災害予知と早期警報の３つと、事後対策としての被害評価、（緊急）災害対応、復旧、そして復興の４つとの、７つの対策を効果的に組み合わせて実行すべきである

②減災対策マトリクスの構築

減災対策の具体的内容については、７つの項目に対して「公助」「共助」「自助」の３つの実行主体～役割分担ごとに考える

③減災マネジメントの推進方策

減災目標を定め、現状とのギャップを明らかにして、ギャップを埋める効果的な対策を実施する

④地域を統合する作成プロセスやシステムの構築

・自治体内の連携
・被害連鎖の防御
・住民参加
・第三者評価

⑤災害対応の共通ルールと広域連携体制の構築

・全国共通の災害対応ルールの構築

巨大災害では他自治体からの支援が不可欠であり、より効果的に機能するように、全国で共通の災害対応ルールを作るべきである

・複数自治体の協働による地域防災計画策定

地域防災計画の策定と修正において、広域的に複数の自治体が協働する

・要請主義からの脱却

都道府県や周辺市町村が被災市町村の要請を待たずに速やかな支援を行うため、協定を事前に結ぶとともに、法的整備を行う

・被害想定の新たな実施体制の構築

社会インフラ施設や産業施設などに対して、地震、津波や液状化などの安全性照査を行い、施設単体ばかりでなく地域の社会システム全般の機能評価や復旧期間の推定に反映させた「被害想定」を取りまとめる

４．被害想定をどう考えるか

土木学会の分析、提案についてはほとんど同意するが、１点、最後に述べられた被害想定については留意する必要がある。

被害想定は、自治体や地域、企業等の防災対策の主としてハード整備を決める要素であるが、東日本大震災により被害想定を超えた自然現象が起こり得ることが明らかになった。同時に「想定外をなくせ」という言葉が流行にもなった。そこで、科学的に最大と思われる地震動により引き起こされる被害を最大被害として想定するようになった。南海トラフ巨大地震の大津波では「Ｌ２」と呼ばれ、千年に１度あるかどうかである。

最大とみなされる被害想定には、以下のように大きな課題がある。

・科学的に最大、千年に１度というが、本当に最大であるかどうかは自然を対象とする以上、わかり得ない。つまり確率が低くなるだけで、想定外は依然としてあり得る。
・そのような地震動、津波等がいつ発生するか、どこで発生するかわからない。発災時間、場所により被害は大きく変わり、その被害すべてを想定して対策を打つことは不可能である。
・対策に膨大な初期投資と維持経費がかかる。津波災害で千年に１度を対象とする以上、津波対策施設を千年間、維持管理することが本当にできるか疑問である。
・仮に、そのような施設ができたとして、逆に人々の防災意識が薄れることが懸念される。いわゆる、防災のパラドックスと呼ばれる現象である。
・地震、津波以外の災害、特に巨大洪水や巨大噴火をどうするかという課題は依然として残る。
・千年に１度のことをずっと心配しながら生き続けることが、人々を幸せにするのか疑問である。

被害想定は、あくまでも起こるかもしれないシナリオの一つにすぎない。夜だったらどうする、満員電車ならどうする、オリンピック開会中ならどうする、などとシミュレーションすることにより、人々の災害対応力を上げるのを

主な目的とすべきである。

自治体がハード整備を行うとすれば、最大と呼ばれる被害想定を無目的に選択するのではなく、シナリオごとの費用対効果、代替方策などを議論して、負担も含めて住民の合意形成ができたものを選択するべきと考える。

５．過去の大災害から学ぶ防災・減災マネジメントの構築

土木学会の提案は、総合的、網羅的であるが、市町村の実務では年度単位、数年単位での限られた時間、人員、予算のなかで最大限の効果が求められる。そのために、市町村は自らの防災上の脅威・弱点を把握し、対策の優先順位を明確にしなければならない。しかし、優先順位を判断するのは意外に難しい。たとえば、備蓄と訓練のどちらが大切か、あるいは耐震化と火災予防とどちらを先にするかは、にわかには判断しがたい。

そこで優先順位を判断するために、政策の目的に着目したい。地域防災計画の最大の目的は、言うまでもなく、人命を守ることである。人命を守ったのちに、生活や地域の再生、都市・経済の復興がある。命なくして地域なし、地域なくして経済なしである。

これまでの大震災を振り返ると、関東大震災で最も多くの人命を奪ったものは火災であった。当時は木造建物が圧倒的に多く、耐火建物が１％程度であったと推察される。このため、延焼火災が拡大した。阪神・淡路大震災では建物倒壊であった。東日本大震災では津波による水死が９割だ。もっとも、その後の震災関連死が３千人以上にものぼる。

これをいかに防ぐかが地域防災計画の総則に掲げるべき目標、すなわち防災・減災戦略の柱になる。地域によって火災、建物倒壊、津波の脅威のレベルが変わるので、最優先の対策も変わってくる。

そこで、「人命を守る」ために、すべての防災対策を人命の観点から総点検し、減災目標を設定し、これが最大になる対策を選択し、集中的に投資することが重要だ。当然、その対策には時間がかかるものも多い。それゆえ、毎年、PDCAサイクルを回しながら調整を繰り返す防災・減災マネジメントが求められる。

６．防災・減災マネジメント・システム

現在の地域防災計画は、自治体や防災関係機関の縦割りの所管がそれぞれ管轄する防災計画を総花的に並べたものだ。しかし、防災・減災マネジメントを

実行するためには、事後対応だけでなく、事前の対策を重視し、かつ時系列にそれぞれの位置づけがわかりやすく示され、防災対策全体の体系化が図られなければならない。このような仕組みを防災・減災マネジメント・システムと呼ぶが、これに関する先行研究を概観する。

⑴　防災・減災サイクル

林（2003）は防災事業における防災・減災サイクルの重要性を次のように述べている。「防災事業では、事前対応である「被害抑止」、「被害軽減」から、災害発生後の「応急対応」、「復旧・復興」という事後対応を経て、さらなる事前対応に繋げていく過程が連続することによって、類似の災害が将来起きた場合に備えて防災体制が強化されていく好循環に繋げていくことが理想と考えられている。このような循環構造を「Disaster Management Cycle（DMC時計モデル）」と呼ぶ[iv]」

このサイクルの左側は平時であり、「被害が発生しないように（抑止）するための備え」と「被害の発生は避けられないが軽度に止めかつ拡大させないようにするための備え」からなる。被害抑止のための活動は「復興」を成し遂げる過程とそれ以降のフェーズで実施されるが、被害軽減のための活動は、抑止活動のフェーズに続いて実施される。被災直後の混乱が終わると「復旧・復興」のフェーズに入るが、このフェーズで以前と全く同じものを作るのか、あるいはレベルアップを図るかで、将来被災する場合の被害抑止のレベルが定まる。

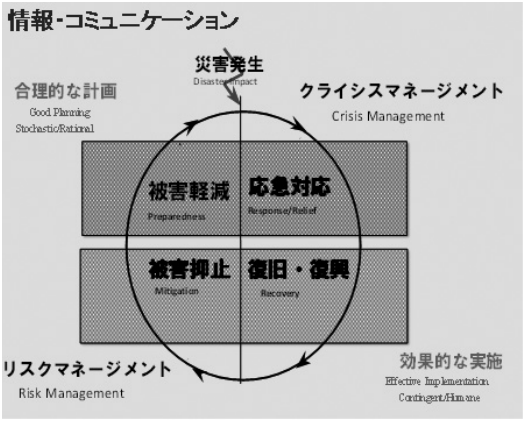


図１　防災・減災サイクルDisaster Management Cycle

出典：京都大学防災研究所巨大災害研究センター　林春男教授資料

⑵　新たな行政マネージメント

平成16年版防災白書（2004年）は、「成果重視の防災行政に向けて」と題して、防災対策を実効性あるものとしていくため、当時の行政改革の基本的理念とされている「成果重視の行政運営」の考え方を、防災の分野に、より明確かつ積極的に取り入れていく方向性を示した。

「成果重視の行政運営」とは、これまでの行政管理がともすれば事前手続や予算管理のみを過度に重視してきた結果、目的達成のために効果的な仕事への資源配分が必ずしも十分になされてこなかったのではないかとの考えにより、今後は業務の目標を明確にし、より良い成果をあげるために努力するという仕事の仕方を基本とするべきというものである[v]（総務省「新たな行政マネージメント研究会報告書」（平成14年５月）等による）。

また、目標達成のためには行政だけではなく、幅広く社会の構成員による取り組みも求められる場合が多いため、政策目標を明示し、それを社会全体で共有することが重要であるということは1990年代以降、欧米における行政改革（ニュー・パブリック・マネジメント）の基本的な考え方となってきた。

その上で、今後の防災行政の戦略を次のように進めるとしている。「大規模地震災害による人的被害、経済被害の軽減について、『今後○年間で半減する』というような具体的目標を定め、それを共有化するとともに、各種投資と減災効果の把握に関する手法の確立を図り、達成状況をモニタリングすること、また、目標実現のために、甚大な被害が想定される地域に係る対策を優先的に実施する等、具体の対策についても『選択と集中』による重点化を図ることで、より効果的、実効性のある防災対策が実施できるのではないかと考えられる。」

⑶　減災マネジメント・システム

公益社団法人 土木学会「東日本大震災フォローアップ委員会（委員長：目黒公郎東京大学生産研究所教授）」では、林が示していた防災・減災サイクルの概念をさらに細分化して７段階に分け、減災マネジメント・システムとしている。

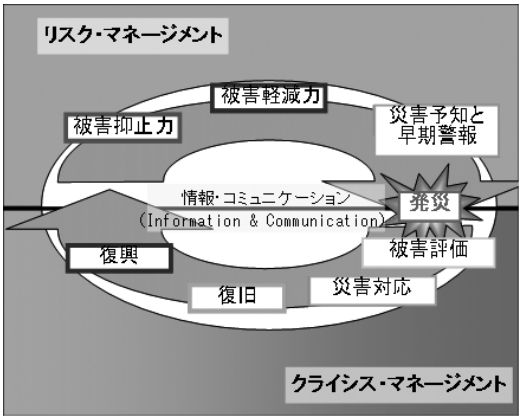


図２　減災マネジメント・システムの概念

出典：公益社団法人 土木学会「東日本大震災フォローアップ委員会（委員長：目黒公郎 東京大学生産研究所教授）」地域防災計画特定テーマ委員会成果の概要、2012.12

本報告書によれば、減災マネジメント・システムの説明は次のとおりである。「被害抑止は主として構造物の性能アップと土地利用政策によって被害を発生させないための対策である。地震対策としての構造物の耐震補強、洪水や津波対策としての堤防や防波堤・防潮堤の高さを高めるなどが構造物による被害抑止対策であり、災害リスクの高い土地や地域を避けて街や施設をつくるための土地利用制限が土地利用政策による被害抑止対策である。

被害軽減は、事前の備えによって抑止力だけでは賄いきれずに発生する被害の影響の及ぶ範囲を狭くしたり、波及する速度を遅くしたりするなどして、その影響を小さくする対策である。具体的には、災害対応のための組織化や防災マニュアルの整備を進めたり、防災訓練を実施したりすることである。

災害予知と早期警報は、事前に災害を予知・予見して警報を出すことである。地震予知は難しいが、台風や津波災害などでは、この対策は高い効果を持つ。緊急地震速報サービスは、地震予知ではないが、激しい地震の揺れが来る前に短時間であっても事前に警報を出すことで被害を減らそうというものである。

発災直後にまずすべきことが被害把握であり、どこでどれぐらいの被害が発生したのかをなるべく早く、高精度に評価することである。

緊急災害対応は、被害評価結果に基づいて、人命救助や地域の最低限の機能回復を主目的とするものである。

しかしこの対応だけでは、被災地はもとの状態やもっといい状態には戻らないので、復旧や復興の対策が必要となる。一般的な定義では、復旧は元の状態まで戻すことである。しかし元の状態で被災したことを考えれば、これでは不十分なので改良が必要になる。そこで改良型の復旧のことを復興と呼ぶ。ゆえに復興は次のハザードに対しては抑止力を高めていることにもなっている。」

また、減災マネジメント・システムにおける情報の重要性について「輪の中心に『情報・コミュニケーション』とあるのは、そのような情報開示に始まって、関係機関との連携、住民とのリスクコミュニケーションが、『あるべき姿』に到達するために不可欠であることを示している。」としている。

なお、目黒は地震災害における被害抑止の重要性を次のように述べる。[vi]「総合的な地震防災力は、『被害抑止力』『被害軽減／災害対応力』『最適復旧／復興』の３つによって達成されるが、３者の中で最も重要なのは『被害抑止力』である。これがないと、いかに優れた事後対応システムや復旧・復興戦略を持とうが、地震直後に発生する構造物被害とそれに伴う人的被害を減らすことはできない。」

７．防災・減災マネジメント型地域防災計画

これまで見てきたように、市町村における地域防災計画の大きな課題は「減災目標の設定と達成に向けたマネジメント・サイクルが導入されていない」ことにあり、先行研究からも「防災・減災マネジメント・サイクル」を導入して、長期継続的に防災・減災マネジメントを実施することが重要である。

近年、自治体が地域防災計画の呪縛を嫌い、目標設定と達成方法を明示した地震防災戦略やアクションプランなどを定める事例が多くなった。しかし、地方防災会議に諮らずに作成できるがゆえに、その時々の情勢によって容易に変えられ、法的拘束力がない。また、多くの場合、住民参加がなく行政職員のみによって作成されるのも問題だ。

防災対策は、結局は住民一人一人の自覚と準備、企業等を含めた社会全体の努力に負うところが多い。そこで、住民誰もが理解できる簡潔、明瞭な地域防災に関する戦略を明示し、防災・減災マネジメントを実施することにより、目標、手段の共有化と協働が可能になる。このような戦略を地域防災計画に組み込み、具体的な達成方法を記述したものを、「防災・減災マネジメント型地域防災計画」と呼ぶことにする。戦略を条例化すれば法的担保が得られ、さらに効果的である。

市町村が限られた人的資源、財源、時間の制約の中で防災・減災マネジメント型地域防災計画の実効性を高めるには、防災施策の優先順位付けを行い、具体的な方策について検討し、深化する必要がある。そこで、林が示した防災・減災サイクルの４つの主要項目について、どのような政策実践を行うべきかを検討する。

⑴　被害抑止（Mitigation）

先に挙げた土木学会報告書などでは、減災マネジメント・システムの要素は７つありバランスのとれた対策が必要と述べる一方、地震災害に関しては被害抑止力が最も重要としている。

住宅の耐震化は、地震災害から個人や家族の身を守るために最も重要である。阪神・淡路大震災により兵庫県内で地震直後に建物等の直接被害によって命を落とした5,483人のうち4,404人（80.32％）は建物や家具による圧死・窒息死・ショック死だ。これに建物等の下敷きになって動けずに焼死した403人（7.35％）を加えると87.67％に上る[vii]。この犠牲者を守るためには、住宅の耐震化以外に方法はない。特に大きな被害をもたらす老朽化した木造住宅の耐震化が重要だ。仮に、津波災害の危険性の高い地域であっても、大きな揺れで建物が潰れれば命にかかわるだけでなく、下敷きになって逃げることができずに、結局は津波に巻き込まれる。

住宅の耐震化で進められている主な手法は、既存不適格木造住宅の持ち主に対する耐震診断・計画・工事への助成だ。しかし、これでは資金のある持ち主しか対象にならない。被害抑止力（Mitigation）の実効性を高めるために、賃貸住宅入居者や低所得者も含めた総合的な木造住宅耐震化推進が必要である。たとえば建築年代別に耐震性が大きく変わることをPRしたり、より積極的に耐震性の広告表示を義務付けたりするのが望ましい。この対策は市町村では、建築部局が中心となって担うが、通常は法的規制業務を行っているため、普及啓発型の事業展開が課題となる。

⑵　被害軽減（Preparedness）

災害から人命を守るには、被害抑止とともに被害軽減が重要である。東日本大震災では、死者の90％以上は津波による溺死であった。しかも高齢者の死亡割合が60％を超えている。津波から人命を守るには、耐震化された建物にいて、津波危険地域から早い段階で安全な場所に避難するしか方法はない。日常

からの防災体制の整備、防災訓練、防災教育、近隣や福祉事業者からの声かけなどの被害軽減が重要である。

本稿では、総合的な被害軽減対策として災害時要援護者支援を取り上げる。なお、応急対応の準備については応急対応の項目で、復旧復興の準備については復旧復興の項目で取り上げる。

阪神・淡路大震災で900名、東日本大震災で3,000名を超える震災関連死が発生していた。主に避難所等において生活環境が悪化し、高齢者が傷病や衰弱によって亡くなってしまったのである。これは、発災後の災害対応の不備というよりも、むしろ事前の準備が不足していたため、なすすべがなかったという面が強い。これも被害軽減力を高めることによって、大きく減じることが可能である。

災害時要援護者避難支援については、内閣府がガイドラインを作成し[viii]、各自治体に支援対策を促している。災害時要援護者名簿の作成など、徐々に効果を挙げているが、自治会・町内会、自主防災組織等地縁団体が主な支援者と想定されている。しかし、これら地縁団体の維持・強化による支援は、これまでの対策の延長上にあり、短期的に大きな成果を上げることは難しい。

東日本大震災後の国のアンケート調査によれば、家族や近隣住民とともに、福祉事業者が避難支援に大きな役割を果たしていた。今後、特に都市部では地縁関係が弱体化していること、災害時要援護者への日常的支援は福祉事業者が担っていることから、福祉事業者による支援に期待するところは大きい。

福祉事業者自身の災害対応力を高め、災害時要援護者と職員を守り、事業を継続するための事業継続計画（BCP）を作成したり、福祉避難所機能を充実したり、要介護者のケアプランなどに災害時の対応を盛り込むことが有効と考えている。この対策は、福祉部局が中心になって担うが、防災対策に習熟していない点が課題である。

⑶　応急対応（Response／Relief）

防災・減災マネジメントの第３の柱は、応急対応である。いくら被害抑止、被害軽減を進めていても、やはり災害が発生すればさまざまな応急対応が必要になる。応急対応は、人命救助や地域の最低限の機能回復を主目的とする活動で、たとえば救助、捜索、医療、避難、消火、避難所運営、応急仮設住宅、水・食料・物資配布、ボランティア、心のケア、道路啓開、がれき処理など多岐にわたる。行政の活動に加え、住民や事業者、ボランティア・NPO等によ

る自助、共助が重要な役割を果たす。

しかし、自治体職員の防災教育・訓練が不十分なうえ、地域防災計画が総括的な記載にとどまることが多いため、自治体職員が災害時に的確な応急対応することが難しい状況にある。

そこで、災害対策本部は、予測していた状況と現状を比較し、何を優先し、何を諦めるのかを決めなければならない。たとえば、東日本大震災で大災害を受けた市町村にヒアリングしたところ、「ご遺体担当」、「食料担当」、「道路担当」、「支援物資」などに業務を絞り込んで対応をしていた。

緊急事態での最も効果的な戦術は、適切な担当者への権限移譲だ。担当者は、その場で最適な行動を自ら考え素早く実施できる。しかし、それが全体の危機管理対策と整合性が取れなければならない。担当者個人の資質に左右されずに最小限の対策が確実に実施されなければならない。そのためには、現場ごとの目標を、判断の目安として事前に設定しておくことが必要だ。

例えば、災害時に飲料水を給水する現場の目標は、４時間後までに被害地域の給水施設の安全を確認し、避難所や住民に給水できる体制を整え、12時間後には全ての避難所に給水が完了し、翌日以降も継続できる態勢をつくる、という具体的なものだ。

災害時には行政だけでなく、住民、企業、関係団体、ボランティアなどあらゆる地域社会資源、さらには外部からも資源調達をしなければならない。このときに重要なのは共通の目標だ。目標が共有化されると、外部の支援職員を含め、すべての関係者は、命令や指示を待つことなく自発的に目標に向かって自在に動き、最適な活動を行なうことが期待できる。

すなわち、「誰が命令するか」という権限でなく、「いつまでに何をするか」という目標を個別対策ごとに決めておくことが応急対応全体の最適化と外部の支援を受けるために重要である。

なお、2014年度から実施された地区防災計画制度は、地区住民、企業等が顔の見える範囲でのコミュニティによる自主的な計画づくり、実践活動を促すものであり、今後の防災対策の柱として大きく育つ可能性があると期待している。

これらの対策は防災部局が行うが、特に小規模自治体では人不足、ノウハウ不足が課題となる。

⑷　復旧・復興（Recovery）

復旧は災害前の元の状態まで戻すことである。しかし元の状態で被災したのであるから、次の被災を防ぐためには改良が必要なことは言うまでもない。改良型の復旧を復興というが、これは次の災害に対して抑止力を高める。たとえば災害公営住宅、産業活性化、雇用創出などの生活復興、公園整備、道路拡幅、区画整理、高台移転などの都市復興がある。また、災害時の状況にあわせて復興を行っても、復興の完成時には時代遅れのまちが再現される可能性がある。このため、時代の先行きを見据えた創造的復興に取り組む必要がある。

宮城県東松島市では２年前から、親睦だけでなく課題解決型の自治協働のまちづくりを進めていた。課題を解決するために事業をすればするほど、コミュニティに資金が入る仕掛けを作って、市民が自主的に動く機運を作っていた。それが、避難所運営、炊き出し、捜索に力を発揮したという。2011年の夏から秋にかけて、復興を考えるワークショップを中学生も含めて、２千人規模で実施した。これで、サイレントマジョリティを含めた大多数の意見が記録され、集約された。そのせいか、復興計画は最初から８割以上の同意率でスムーズに進行している。

このようなまちづくりを災害前から行えば、実施した分だけ確実に被害は軽減できる。いわゆる「事前復興」である。そもそも、まちづくりは災害があろうとなかろうと長期継続的に進めるものであり、災害危険地域では特に優先して行うべきものである。まちづくり事業は終わったが、大災害を受けたということは、本来あってはならない。しかし、緊急性が乏しいためか、多くの市町村では所管部局がなく、検討さえされていない。

おわりに　～生ける地域防災計画を目指して～

現在の地域防災計画とは、縦割りの各部局や防災関係機関が、それぞれの事情に応じて作成した「耐震化推進計画」「災害時要援護者避難支援計画」「初動対応計画」などを転記したものにとどまっている。したがって、各部局の施策の達成状況については部局の範囲にとどまり、達成されなくとも特に責任を問われることはない。年限がくれば、状況に応じて新たな計画を立てればよいだけだ。さらには復旧・復興計画は所管部局がないために実質的内容が薄いままとなっている。これでは、総合的な防災・減災は進んでいかない。

自治体の「防災・減災マネジメント」とは、首長や議会を交えて防災・減災の目標を定め（○○年後に想定被災者を○○人に減らす、など）、これを実現

する施策を各部局が立案し、年度ごとにモニタリングしながら施策の調整・変更を行い、自治体を挙げて目標実現を図ることである。目標が達成されなければ、首長の責任となり、住民に対する説明責任が生じる。

防災・減災は、自治体全体の危機管理の最たるものである。それゆえ「防災・減災マネジメント型地域防災計画」は、各部局の行政マターから首長、議会の政治責任に昇華させることで、いのちを吹き込まれ、防災・減災目標を達成する枢要なエンジンとなる。

---

[i] 市町村職員の死者は東北３県で330人に上るという報道がある（読売新聞 2013年６月15日）

[ii] たとえば、「中央防災会議 首都直下地震対策検討ワーキンググループ　首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）第５章　過酷事象等への対応」平成25年（2013年）12月
では、いかに市町村の対応が困難であるかが示されている。

[iii] 公益社団法人土木学会　東日本大震災フォローアップ委員会（委員長：目黒公郎　東京大学生産技術研究所教授）地域防災計画特定テーマ委員会「地域防災計画の策定と運用に関するガイドライン（案）」2012.12

[iv] 林春男「第２章　防災：社会の防災力とDisaster Management Cycle」『防災と開発～社会の防災力の向上を目指して～』国際協力事業団・国際協力総合研修所、2003.3

[v] この防災白書では「コラム 目標設定の必要性」において筆者の書籍から引用している。
⑴　目標こそが防災政策のエンジン
東京都の地域防災計画をみると、目標は漠然としている。このためか、1997年の東京直下地震での被害予測は、2002年度修正の地域防災計画でも変わらない。これでは、この５年間の防災対策で地震被害が軽減されなかったことになる。
被害をもたらす要因、被害を小さくする要因を分析し、効果的な対策を「選択」し、そこに資源を「集中」することで被害を減らそうとする考え方を「減災」という。
困難な課題を解決するためには、明確な目標がまず必要である。例えば、「10年間で地震による想定死者をゼロにする」という目標こそが、防災政策のエンジンになる。したがって、地域防災計画で最初に定めるべきことは明確な

目標、すなわち「数値目標」を掲げることだ。

～ 鍵屋一（前板橋区防災課長）「“地域防災力”強化宣言」（2003、ぎょうせい）

[vi] 目黒公郎「私の考える今後の地震対策のあり方」「今後の地震対策のあり方について」建築雑誌（日本建築学会）「特集：巨大地震を前にして」2003.3より.
http://risk-mg.iis.u-tokyo.ac.jp/Research/Panel/目黒研究室の取り組み/目黒公郎の考える今後の地震対策のあり方.pdf

[vii] 兵庫県ホームページ、阪神・淡路大震災の死者にかかる調査について（2005.12.22記者発表）
https://web.pref.hyogo.lg.jp/pa20/pa20_000000016.html

[viii] 内閣府が示したガイドラインは次のとおり。災害時要援護者の避難支援ガイドライン（2005.3.28）、災害時要援護者の避難支援ガイドライン（改訂版）（2006.3.28）、避難支援プラン全体計画のモデル計画（2008.2.19）、避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（2013.8）

自治体の情報インフラ整備
～民間技術の利活用～

国立研究開発法人　防災科学技術研究所　理事長
林　　春　男

〈プロフィール〉 はやし はるお

1951年東京都生まれ。1983年カリフォルニア大学ロスアンジェルス校（UCLA）にて博士号（Ph.D.）を取得。弘前大学、広島大学、京都大学防災研究所教授を経て、2015年10月より現職。専門は社会心理学、危機管理・災害情報システム。文科省科学技術・学術審議会専門委員、日本学術会議連携会員等。2013年９月防災功労者内閣総理大臣表彰受賞。主な著書に「世界に通じる危機対応　ISO 22320:2011（JIS Q 22320:2013）社会セキュリティ－緊急事態管理－危機対応に関する要求事項　解説」（編集委員長　林　春男　危機対応標準化研究会　編著、日本規格協会、2014年）、「組織の危機管理入門－リスクにどう立ち向かえばいいのか」（丸善株式会社　2008年）、等がある。

はじめに

自治体の情報インフラ整備の目的は住民に対するサービスの向上のためであり、今後も増加するプロジェクト業務に焦点をあてて検討する必要がある。これまでのICTは基幹業務の支援を中心として整備が進んできたため、プロジェクト業務を対象としたICT支援は必ずしも十分とはいえない。そこで、プロジェクト業務の典型としての災害対応業務をとりあげ、効果的な災害対応業務を実現するために、既存の情報システムとは独立したセキュリティポリシーに基づくWebを活用したシステムの整備の有効性を示す。

１．自治体の情報インフラとは何か

最初に、情報インフラという言葉の定義から始めたい。インターネットで「情報インフラ」を探すと、情報通信白書forKidsというサイトに、以下のような紹介があり、情報インフラとは、携帯端末やIOTを含めたネットワーク化されたコンピュータを指すことが明らかになる。

「社会のあちこちにあるコンピュータやネットワークを合わせて『情報

（じょうほう）インフラ』と言うと定義されている。最近情報インフラの発達には目をみはるものがあると指摘されている。具体的には、『インターネット』の進展とともに世界中のコンピュータがネットワークで結ばれ、時空の制約を超えて、地球の反対側にいる人同士でも、瞬時に情報交換やコミュニケーションができるようになった。また、携帯電話などの『モバイル端末』の普及により、どこにいても、たとえ移動中であっても、電話をしたり、ネットワークに接続することが可能になった。『ブロードバンド』通信の広がりによって、それまではあまりできなかった動画や音楽などの大容量データも高速で送り合えるようになった。最近では『ユビキタス』コンピューティングの普及により、将来は社会のさまざまなものに小さなコンピュータが埋めこまれて（IOT）、非常に便利な社会になると言われている。」[1)]

２．自治体は何のために情報インフラを整備するのか

では、なぜ自治体の情報インフラ整備が必要なのだろうか。答えは自治体が住民に対して行う公共サービスの質を向上させるためであるといえる。「サービスの質の向上」とは何を指すのかを確かめるため、再びインターネットで検索すると、「質の高いサービスの提供を行っていくためには、『利用者』、『職員』２つの満足を追求していくことが、まず何よりも求められる」と公益財団法人東京都福祉保健財団のホームページに書かれている[2)]。

「利用者」と「職員」の両方の満足が必要というのは、サービスの本質と深く関わっている。サービスの本質については、いろいろな解釈が存在しているが、大須賀はそれらを次の４つの要素にまとめている[3)]。すなわち、①非接触性、②生産と消費の同時性、③質の不均質性、④非保存性、の４つである。まず大前提としてサービスの「提供者」と「利用者」の存在がある。サービスの利用者にとってサービスは、サービスの提供を受ける前に手で触れることが出来ない無形のものである（非接触性）。また、サービスは生産と消費が同時に起こる（同時性）。とくに人間が提供するサービスの実行と質にはバラツキがある（不均質性）。しかもサービスを備蓄し、別の日に提供することはできない（非保存性）。

提供されるサービスの質という観点からは、QCDという３つの要素のバランスとして議論されることが多い。Qとは提供されるサービスの品質（Quality）、Cとはサービス提供にかかるコスト（Cost）、そしてDとはサービス提供までの時間（Delivery Time）である。すなわち、サービスの質

の向上を図るためには、「利用者」が求める品質の高いサービスを、その場で遅滞なく、手間をかけることなく提供できる能力を「提供者」が持つ必要がある。サービスがそうした特性を備えることを担保するのが情報の役割である。なぜならばサービスは無形であり、それを可視化するには情報化するしか方法がないからである。

ここまでの議論をまとめると、サービスの質の向上をはかるには、サービスに関わる情報処理の質の向上が必要であると結論できる。住民に対する公的サービスの質の向上は自治体にとって重要な達成すべき目標であり、それを実現するために情報インフラの整備が必要になるといえる。

３．２種類の行政業務：基幹業務とプロジェクト業務

住民に対する公的サービスの質の向上を図るといっても、単に自治体職員が住民に対して誠意を持って接すべし、といった意識付けの問題には限らない。もっとも効果的だと思えるものは、自治体が住民に対して実施する業務の質を向上させることである。地方自治法第２条第２項では「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」と自治体の業務を規定している。具体的な内容をみれば、さまざまな部署でさまざまな業務が遂行されている。しかし、それらは、基幹業務とプロジェクト業務の２種類に大別できると考えている。

基幹業務とは、法定受託業に代表されるまさしく行政業務の根幹をなす業務であり、どのような事態になっても継続することが期待されている業務である。たとえば、戸籍や旅券に関する業務である。それ以外にも住民基本台帳の整備や埋葬許可証の発行などがあげられる。一方のプロジェクト業務は耳慣れないかもしれない。ここでは、プロジェクトマネジメント協会の定義にしたがって、プロジェクトを「独自の製品、サービス、所産を創造するために実施される有期性の業務」と定義する[4)]。つまり、明確な開始点と終了点を持ち、その間に明確な成果を出すことを求められて、多くの場合臨時の組織で行う業務である。自治体でも数多くこうした特徴を持つ業務を実施している。大小各種のイベントの開催、選挙、災害対応などが典型的なプロジェクト業務であると考えている。地方分権が進むなか、自治体は多くの裁量権を持つことになり、自治体業務も今後ますますプロジェクト型の業務の割合が高まることが予想される。

自治体における電算化の進展の推移を振りかえると、メインフレームからク

ライエントサーバー、クラウドサービスとシステムの形は変わっても、電算化の主たる目的が基幹業務の効率化および職員の負担軽減にあるといえる。いいかえれば、自治体の電算化においては、プロジェクト業務の効率化や、それに従事する職員の業務負担の軽減はあまり考慮されてこなかったといえるのである。せいぜい、一人一台端末になりワード、エクセル、パワーポイントで作った資料がネットワークを介してメールで送受信される程度の電算化に留まっている。標準的な処理手順が確立している基幹業務に比べて、個別性が高く、柔軟な対応が必要とされるプロジェクト業務の電算化は難しい課題である。しかし今後予想される自治体におけるプロジェクト業務の増加を考えると、プロジェクト業務の電算化は重要な課題である。

４．プロジェクト業務としての災害対応業務

ここではプロジェクト業務の典型として私自身がもっともよく知っている災害対応業務をとりあげ、効果的な災害対応を実現するための要件を紹介する。自然災害は環境の大規模かつ急激な変化であり、しかもいつどこで発生するかが確定論的にはわからない現象である。したがって、災害対応とは、こうした環境変化に対する社会の適応過程としてとらえることができる。人間にとって変化は、日々の生活では自然かつ普通のことである。人は自分なりの方法で、変化を受け入れている。いわば変化は成長と進歩の源である。しかし同時に、変化には破壊的な性質があるといわれる。すなわち、変化は「生存、成長、機会を得るために必要であるものの、それまでに安定して維持されてきたものを破壊する。」変化はそれまでの状況を不安定化し、破壊する。起こりつつある変化が試練を与えれば与えるほど、未知の世界をもたらせばもたらすほど、人の苦悩や不安も強まる。これは「変化のパラドックス」とよばれる。どのような変化も、本質的にその過程は不確実で、予測ができない。とくに災害による環境変化は、その性質上それまで私たちが慣れ親しんだ快適な状況を破壊し、人が望んでいないと感じるさまざまな事態に立ち向かうことを迫る。そのため、人にとって大きなストレスや不安の元となる。

環境変化への適応過程として災害対応をとらえると、効果的な災害対応を実現するためには２つの課題が存在しているといえる。第１の課題は、災害の発生によってどのような環境変化が生じたのかを迅速かつ的確に学び、その認識を関係者で広く共有することである。第２の課題は、新しい環境で発生した問題を解決し、新しい適応的な行動を習得することである。そのためには、具

体的な災害対応業務として、以下の図１に示す３種類の課題に対する５種類の活動を適切に遂行することが必要となる。３種類の課題とは、①失見当期の短縮、②効果的な災害対応業務の実現、③そのための効果的なマネジメントの実現である。①失見当期の短縮は、災害による環境変化の迅速で的確な把握の第１歩である。②効果的な災害対応業務の実現と③そのための効果的なマネジメントの実現は新しい環境への適応のための対応である[5)]。

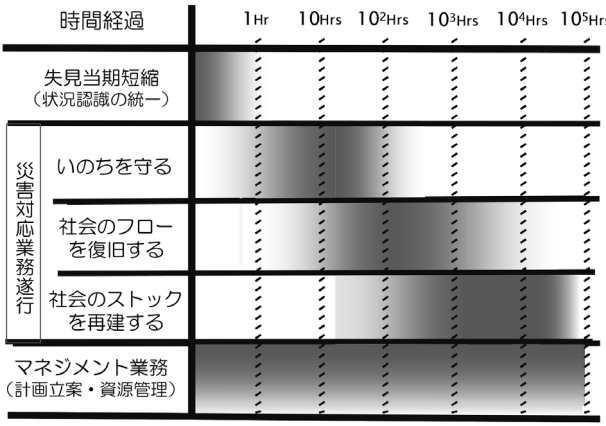


図１　効果的な災害対応に必要となる３種類の課題

災害対応における最初の課題は「失見当期の短縮」を目的としている。災害発生は突然で大規模な環境変化であるため、被災者自身も災害対応者も自分を取り巻く周囲の状況は把握できたとしても、どこで何が発生しているかという災害の全体像を災害発生当初は把握できない。何が起きたかつかめないため、どうしていいかもわからず、対応できない事態が発生する。いわば「見当識」を失った状況に置かれる。これを失見当期と名付ける。大規模な災害ではこうした環境変化が広域にわたって発生するため、社会全体が「見当識期」を失った状態が発生する。したがって、災害対応の最初の課題は失見当期の脱出である。

失見当期を脱するためには、災害によって発生した環境変化の個々の実態を明らかにし、全体状況をとりまとめ、災害の全体像を把握し、それを関係者間で共有することが必要となる。災害による環境変化を学び、関係者で共有することを「状況認識の統一」と呼ぶ。「状況認識の統一」は、元来自衛隊の用語であり、Common Operational Picture（COP）の訳語である。

状況認識の統一の目的は、現場での効果的な災害対応を実現することにある。したがって、「現場を支援する」姿勢を関係者間で共有することが状況認識の統一の効果的な実現のためには不可欠である。現場では災害発生によって多様でかつ膨大な業務量が発生し、対応資源が不足する状況になる。そのため、後方支援に当たる各機関の活動の目標は、現場で必要とされるさまざまな資源を、必要とされる場所に、必要とされる時までに届けることになる。それを実現するためには、関係各機関の現場支援を目的とした、連携のとれた活動の実現が不可欠であり、それを可能にする手段として状況認識の統一が必要となるのである。

災害によって生み出される環境変化に適応するためには、効果的な災害対応業務の実施とそれを可能にする効果的なマネジメントの実現が必要である。災害時に必要となる業務は、①命を守る活動、②社会のフローを復旧させる活動、③社会のストックを再建する活動の３種類に大別される。これらの個々の活動の質の高さが全体としての災害対応の質（Operational excellence）を決める。

命を守る業務とは、文字通り災害によって生命の危機にある人々を救出救助し、適切な手当を行うとともに、火災や有毒物質の漏洩を食い止め、さらに被害が拡大することを阻止する活動である。

社会のフローとは、人・モノ・金・情報の流れを指す。平常の社会活動はこれらの要素が「流れる」ことで成り立っている。そうした流れが停止することが災害の特徴である。そのため、停止した機能を復旧させる活動、機能停止の期間に代替サービスを提供する活動が必要となる。これを社会のフローの復旧と呼ぶ。社会のストックとは、地域に存在する社会基盤や住宅棟といった施設と、そこで営まれる経済活動と、人々の生活を指す。社会のストックの再建は、破壊された社会基盤や住宅の再建と、経済の再建、そして人々の生活再建を意味する。

効果的な災害対応を実現するためには、①命を守る業務、②社会のフローの復旧業務、③社会のストックの再建業務のどれも、発災直後から対応を開始する必要がある。しかし、それぞれの業務がピークを迎える時期は異なっている。命を守る業務は発災から最初の100時間、社会のフローの復旧は発災から最初の1,000時間にピークが来る。一方、社会のストックの再建はその後10,000時間までの間にピークとなる。災害報道はピークを迎えた事柄を報道するため、これら３種類の開始時期がどれも発災直後であるという点を多くの人が認

識できていない。これら３種類の業務で求められる専門性はそれぞれ異なっており、適切な資源配置を行えば、発災直後からそれぞれの業務を開始することは可能である。効果的な災害対応を実現するには、それぞれの業務について、どの組織が、何を、いつ実行するかについて、関係者間で発災以前に合意する機会をつくり、合意したことを文書化しておくことである。それによって災害発生時に必要となる組織間の調整に関わる膨大なコストを低減し、結果として連携のとれた効果的な災害対応が可能となる。

以上見てきたように、災害対応は災害発生をきっかけとして開始され、復旧・復興の完成までの一時的な業務としてのプロジェクト業務といえる。プロジェクト業務のもうひとつの特徴として、臨時の組織によって対応がなされることである。いわゆるプロジェクトチームの編成である。業務の性格に応じて必要となるスキルを持つ人材を集めて、対処する。災害対応のためのプロジェクトチームを招集される側から見ると、知らない人と一緒に、知らない場所で、慣れない業務をするといえる。こうした状況でスムーズな活動が可能となるには、チームメンバーによるさまざまな調整が必要となる。こうした調整コストを最小限にするための方策として災害対応マネジメントの標準化がある。

調整すべき基本は、資機材、空間、人材、情報管理の４点であり、災害対応マネジメントにおいて標準化すべきは資機材、空間、人材、情報管理の４種類である。災害対応資源の中で、最も希少な資源は災害対応に従事する人員である。災害規模が拡大するにつれて、地元の担当者だけで対応することは困難となり、他地域からの応援が必要となるので、災害対応に従事する人の広域的な応援体制を確立することが必要となる。広域的な応援体制を実効的なものするためにも、災害対応の標準化を進め、どの地域においても共通した災害対応の仕組みを利用することが必要となる。

５．災害対応業務における情報処理の特徴

①　現場で生まれた膨大かつ多様な情報を処理する

災害発生によって生まれた環境変化に適応するために、状況把握にしろ、問題解決にしろ、新しい適応行動の獲得にしろ、膨大な量の情報処理が必要となる。したがって、効果的な災害対応業務の実現を支援する状況認識の統一、効果的な災害対応オペレーションの実施、災害対応マネジメントの実施を、統合的に処理できる情報処理システムである必要がある。

災害が発生すると、そこにいる人たちで、まず対応する。大部分の災害はそ

れで収束する。これが災害対応の一義的責任は市町村にあるという規定が意味するところである。しかし規模の大きな災害になると、地元の対応資源だけでは不足し、他地域からの応援を必要とする。大規模災害を想定すれば、全国的規模での応援を可能にする仕組みを構築することが大切となる。この仕組みは、頻繁に発生する小規模な災害でも、滅多に起きない大規模な災害でも、事案の規模とは無関係に、基本的に同じ対応をするようにデザインされる必要がある。

災害対応はいわば野戦と酷似している。なぜならば災害はいつ、どこで起きるかわからないので、その発生を覚知してから実際の対応を開始せざるをえないからである。つまり災害対応の初動は必ず「後追い」から始まる。したがって災害対応を支援する情報システムは、災害がいつどこで発生しても、災害によって生まれた環境変化とそれの適応状況について現場から発信される膨大な情報を即座に入力し、関係者間での共有を可能にする必要がある。そのためには、従来の情報システムの主流であったクライエントサーバー型のシステム（C/S型）では十分対応できない。なぜならばサーバーを中心に星形に展開するC/S型では、災害発生現場にあたるシステムの末端では端末数も少なく、膨大かつ多様な情報をある特定の端末から入力することは、それ自体が新たな業務となり、そこに人員を割くこと自体が不可能なことも多い。そのため、多くの災害対応システムが多くの自治体で整備されているものの、実際の災害対応において活用されたという報告はほとんど聞かない。こうした本質的な問題を解決するためには、ネットワークにつながるすべての端末を利用可能とするインターネットを活用した情報システムとする必要がある。これならば、被災地にあってネットワークに接続されているすべての端末から情報を入力することが可能になり、多くの人が自分に関係する情報を同時に分散して入力することが可能になり、入力業務のボトルネックが改善される。

②　発災直後の情報集中をしのぎ、長期間の支援に柔軟に対応する

災害対応において実施される業務の中には、発災直後には命を守るための業務、社会のフローを回復させる業務、社会のストックの再建を図る業務が平行して実施されるため、図２に示すように処理すべき情報が集中する。そのため、情報システムとしては短期的に集中する情報処理量をこなす処理能力を持つことが必要となる。時間経過とともに処理すべき情報量は減少するものの、社会のストックの再建が完了するまで長いサービス期間が必要であり、その間

に情報処理履歴の管理が必要とされるという特徴がある。したがって、災害発生直後の情報処理量をこなすことに照準を合わせると、システムとしてはオーバースペックになる危険性がある。逆に長期にわたるサービス期間に照準を合わせると、発災直後には情報処理能力が不足し、有効性を持ち得ない危険性がある。ここにも時間経過による情報処理量の変動に柔軟に対応できるクラウドサービスシステムを利用する利点がある。

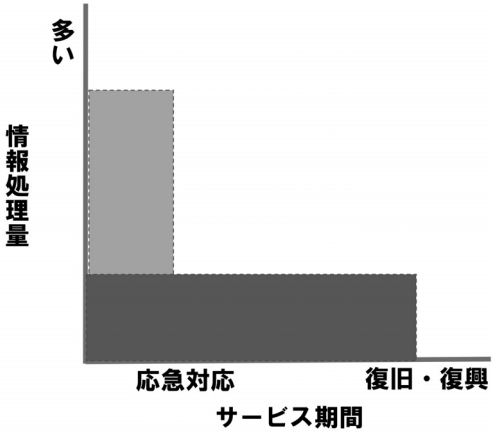


図２　災害対応業務量の時間的推移のイメージ

③　非定型の情報処理を効果的に進める

災害対応業務には、平時の業務体系に含まれない新しい業務が必要となる場合もある。具体的には、災害時に発生する災害廃棄物の処理業務や、被災者の生活再建支援のための罹災証明の発給などである。基幹業務であれば業務は定型化されているが、こうした創発業務の多くは基本的なルーチンが確立していないため非定型である。これまでの電算システムは非定型の情報処理を得意としなかったため、災害対応においては結局手作業に頼る人海戦術で処理する部分が多く、多大な人的資源と処理時間を必要としてきた。奈良県橿原市で行った災害対応訓練を分析した研究でも、図３に示すように、災害対策本部での情報処理の75％は非定型な情報処理であった。したがって災害対応業務はそれが災害のたびに繰り返し発生する業務であっても、そのときに生まれる創発業務であっても、非定型の情報処理を効率的に実現できる情報システムを構築する必要がある[6)]。

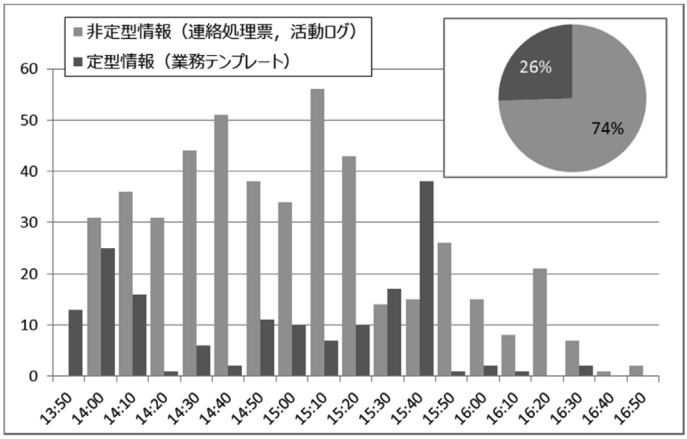


図３　総合防災訓練における非定型情報と定型情報活用の時間推移と割合

④　担当者間・組織間の連携を支援する

災害対応ではさまざまな機関に属する複数の利用者が同時に活動する。こうした関係組織間で状況認識の統一を可能にするシステムが必要となる。また大規模災害では、災害の発生から終息まで災害対応が長期化する。その間、情報システムの利用者も次々と交代するため、担当者間でスムーズな業務の引継ぎが可能になる工夫も必要である。以上まとめると、災害情報システムは、複数の利用者が同時に利用可能であり、担当者が交代しても業務が継続可能なシステムであり、時に応じて状況をとりまとめて、集計値や地図によって可視化できる必要がある。

その際、災害対応にあたる各団体はすでに、それぞれ独自に災害情報システムを整備し、独自にデータを持ち、その管理方法を独自に定めている。こうした現状を踏まえて各機関が連携して効果的な災害対応を実現するためには、防災関係機関全体を統一した防災情報システムを新たに構築するのではなく、それらとは独立したシステムを構築し、それに各機関から共有すべきと考えるデータを提供し（これを“Publish”と呼ぶ）、対応目的に応じてそれらの情報を組み合わせ利用する、あるいは自分たちに必要な情報だけを自システムに取り込める仕掛けを構築することが有効である。

６．効果的な災害対応を支援するICTが持つべき要件

こうした災害対応業務の特性を踏まえると、効果的な災害対応を支援するた

めにICTシステムは以下のような要件を満たす必要がある。

① 災害はいつどこで起きるか分からない。そのため災害対応関係者も災害イベント毎に異なると予想される。したがって、効果的な災害対応を可能にするには、ネットワークに接続さえしていれば、どの端末でもサービスとして情報処理に参加可能な「インターネットサービス」型とし、かつ個人情報を扱い得る高いセキュリティーが担保されたメンバー限定の環境上で情報共有を可能とするシステムとする。また、情報共有は災害イベントごとに利用アカウントの発給・管理体制を整備する仕組みとする必要がある。

② 共有すべき情報として、テキスト形式及びCSV形式の双方を対象とする。

③ 状況認識の統一に関する情報処理では、地理空間情報を手がかりとして地図上で情報をマッシュアップすることが有効であることが知られている。そのためCSV形式の情報には可能な限り地理空間情報を付与し、WebGISでの活用が可能なシステムとする。

④ 時系列に応じて必要とされる情報処理量の変化に柔軟に対応可能とするため、クラウドサービスを利用するシステムとする。

⑤ 以上を踏まえると、クラウドサービスでは、参加する各団体がすでに保有しているシステム、データ、管理方法のどれかを選択するのではなく、既存のどのシステムからも独立した新クラウドサービスシステムとして構築することが組織間の情報連携にとって重要である。

⑥ 各団体はシステムの利用メンバー間での情報共有を対象にして、新サービスが規定する標準的な仕様に基づき、メンバー間で当該組織だけが持ち、その提供に同意した情報のみを提供する。

⑦ 情報サービスは、各団体が提供する情報をカタログ化し、システム参加メンバーによる利用を管理する。

⑧ 各団体は、情報システムに参加することで、システム上にカタログ化されるどの情報も利用する権利を持つ。各団体はカタログから自団体が必要とする情報を自らが管理する情報システムに読み込んで、必要に応じた情報処理を行うものとする。

災害時の情報処理の75％は非定型な情報処理である。平時に行われる他の種類のプロジェクト業務においても、その大半は非定型な情報処理であると推定できる。そのためプロジェクト業務における非定型な情報処理について標準的な処理手順を整備することで、効果的な災害対応の実現を支援できるシステム

は、平時と災害時を問わず、すべてのプロジェクトにおける業務に適用できることになる。この考え方に基づいて、奈良県橿原市では、米国の災害対応機関の８割で導入されているWebEOCを導入し、図４に示すように、災害対応を支援する情報システムとしてだけでなく、危機管理課の平常業務や、橿原市社会福祉協議会が主催する地域イベントに参加する各種団体間での情報共有ツールとして平時から活用している。災害情報システムを日頃の業務支援にも使うことで、使い慣れたツールを使っていざという時でも戸惑わずに対応できる仕組みを構築している[6)]。

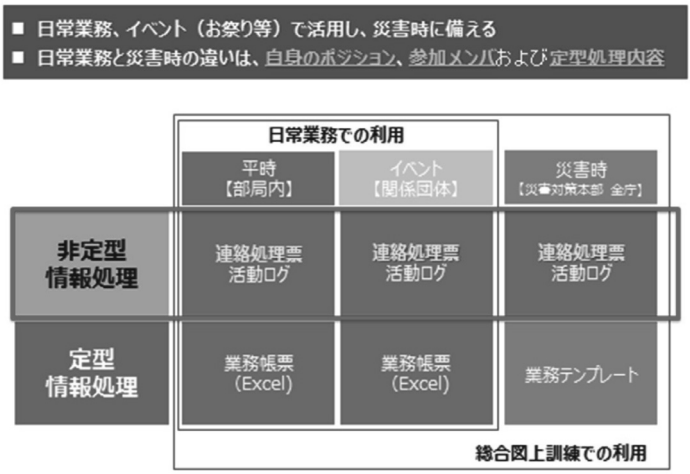


図４　災害情報システムを日常のプロジェクト業務に活用する仕組み

７．情報システムを効果的に導入するために必要な５つの側面

米国の国土安全保障省は2001年９月11日に発生した同時多発テロへの対応のあり方を教訓として、危機に対応するさまざまな機関の活動をより連携したものにするための情報処理のあり方を、Interoperability continuumと題する冊子にまとめている。効果的な災害対応は、その際になされる各機関での情報処理の「相互運用性」を向上させた結果であるととらえ、防災・危機管理に関わる機関間での状況認識の統一を促進するための方策を示している。冊子では「相互運用性」を向上させるためには、ガバナンス、業務の運用フローの標準化、技術、研修訓練、利用場面の５つの側面を、この順に整備することが必要であるとしている。

情報処理システムを構築するにあたって最初に整備するべきは、その運用体制である。どこが意思決定をし、どこが手足となって活動するかを整理し、関係者間で合意する必要がある。次は業務の運用フローの標準化である。効果的な災害対応業務を実現できる活動手順を明確にし、関係するどの組織も標準処理手順にしたがって仕事を進めることこそ「相互運用性」の実現に他ならない。３番目に技術がくる。ここでは商用オフザシェルフ（COTS：commercial off-the-shelf）方針が推奨されている。COTSとは、既製品で販売やリースが可能となっているソフトウェア製品やハードウェア製品、または一般向けにライセンス提供されるものを採用することをさす。先に具体的に規定された「標準処理手順」を実現できる信頼性が高く、廉価な既存の技術を活用するシステム構築である。非定型情報の処理が大部分を占めることを考慮すれば、過度な作り込みはシステムの有効性を下げることになりかねないのである。４番目は、このシステムを利用する人材を育成する研修訓練の仕組みを作ることである。最後は、この仕組みをさまざまな規模や種類の事案で実際に活用し、その結果を踏まえて継続的に改善していくことが大切である。

おわりに

21世紀前半に南海トラフ地震の発生が確実視され、その前後で首都直下地震の危険性も高まるこれからの我が国にとって、そうした大災害の被害を完全に防ぐことは不可能である。このことは、被害の発生を前提として、それに対してどう対応するかの災害対応能力の向上が必須である。最低でも太平洋岸の10県に甚大な被害の発生が予想される南海トラフ地震を考えると、全国規模で自治体職員による効果的な相互応援体制が整備され、訓練を受けた職員が十分確保されている必要がある。そのためには関係組織間の「相互運用性」確立はすべての基本である。わが国ではICTに関して技術的な開発を偏重しがちだが、効果的な利活用を可能にするためにはガバナンス、業務の運用手順の標準化、研修訓練の整備をもっと重視する必要がある。

参考文献

1．http://www.soumu.go.jp/joho_tsusin/kids/society/life_2.html
総務省情報通信白書forKids「情報社会とわたしたち」
2．http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/contents/tokushu/keiei/keiei1/keiei6.htm　公益財団法人東京都福祉保健財団　特集：福祉社会における

「経営」を考える，第１回，６．「サービスの質の向上」に必要な２つの重要な要素とは？（その２）
3．http://www.osaka-sandai.ac.jp/file/rs/research/archive/19/19-05.pdf　大須賀　明「サービスのマーケティングの特徴」大阪産業大学，1996
4．プロジェクトマネジメント協会「プロジェクトマネジメント知識体系ガイド」第５版，2014
5．林　春男「いのちを守る地震防災学」岩波書店，2003
6．一ノ瀬文明他「災害情報システムにおける非定型情報処理の重要性の検証とその効果的な活用方法の提案」地域安全学会論文集，No,27，2015

災害対策本部の運用と課題

明治大学　政治経済学部　教授
牛　山　久仁彦

〈プロフィール〉 うしやま くにひこ

1961年、長野県諏訪市生まれ。1984年中央大学法学部法律学科を卒業後、明治大学政治経済学部助教授などを経て、2006年より現職。中央大学法学部、日本女子大学人間社会学部兼任講師。専門分野は、行政学、地方自治論。日本学術会議連携会員、日本行政学会理事、日本地方自治学会理事。神奈川県総合計画審議会副会長、相模原市政策アドバイザー、国分寺市行政改革推進委員会委員長、大田区市民協働推進会議副会長、岡崎市市民活動推進委員会委員長などの他、総務省自治大学校や市町村アカデミー等で講師も務める。主な著書に『国家と社会の政治・行政学』『自治体議会の争点と課題』（編著・芦書房）『分権時代の地方自治』（編著・三省堂）などがある。

1．はじめに

自然災害が頻発する日本の地域社会において、自治体行政が果たす役割は極めて大きい。毎年訪れる台風などの風水害は、日本のあらゆる地域に災禍をもたらしてきたし、阪神淡路大震災や中越地震、東日本大震災などは地域社会に深刻な被害をもたらした。また、火山噴火などによる被害も甚大で、2014年の御嶽山噴火では多くの人命が失われた。昨年には、関東・東北地方の豪雨災害で、家屋などに大きな被害が生じたことは、記憶に新しい。

こうした激甚災害が生じた際に問われるのが、自治体行政の対応である。もちろん、中央政府がどのように災害に対応するか、地域・自治体を支援するのかということが重要な意味をもつことは言うまでもない。しかし、災害の現場はいつの場合であっても自治体であり、地域住民の命が救われるかどうかも、まずは、災害の現場に存在する自治体行政の対応いかんにかかっているといえよう。

自治体行政が災害時に直面する課題は多く、災害の被害状況や時間的な経過に伴うさまざまなフェーズが存在するが、とりわけ重要なのは、自治体行政が

被災状況に的確に対応し、どのような決断に基づいて災害対応の政策を実行していくのかということである。刻々と変わる被災状況をどのように把握し、地域住民をどのように救援するかが問われることになるのである。

その意味では、本稿においては、まず、自治体における災害対策本部（以下、災対本部）のあり方に注目したい。災対本部の運営と対策のあり方についての決定が、地域住民の救援や、その後の復旧・復興対策に大きな意味を持つからである。実際に、昨年の豪雨災害においても、災対本部の運用について、多くの示唆をえる事例がみられた。本稿では、東日本大震災における状況も踏まえつつ、昨年の「関東・東北豪雨」災害において被災した茨城県境町で、どのように災対本部の運営がなされたかを聞き取り調査し、災対本部の運営が抱える課題について、検討を行った。

一方で、当然ふまえなくてはならないのは、一自治体の災対本部のみによって、災害対策がなされるわけではない点である。国・県・市町村の連携によってこそ、有機的な災害対策が行われるのであり、その点も、災対本部の運営には重要な点である。

それに加え、東日本大震災などで問われたのは、自治体の広域連携である。日本における激甚災害は、地震や津波にとどまらず、広範囲に被害が及ぶ例が増えている。どのように自治体間で連携し、災害に対して支え合っているのかが問われているのである。災害対策本部の運営にあたっては、こうした自治体間の連携も視野に入れた対応が求められているのであり、災対本部の設置以前に、自治体間でどのような連携を行っていくのかも問われているのである。

以上のような観点から、本稿では、災対本部の運営のあり方について検証すると共に、そこに求められる広域連携のあり方に注目したい。災害に際して、自治体行政は、どのように対応するべきか。その答えをえるための論点を明らかにすることが本稿の目的である。

２．災害対策本部の法制度と運用

⑴　災害対策本部についての法規定

災害が発生した際、自治体行政として組織的な対応をするのは当然のことだが、とくに大規模な激甚災害が発生した際には、自治体行政の一般的な体制では対応が十分にできないことが想定される。危機管理・防災の担当部署のみで対応するには、人員、指揮・管理体制共に、「平時」の状況と同じにできない以上、「非常時」体制をとらねばなるまい。

そのために、設置され、災害対策や危機管理を統括するのが、自治体の災対本部である。災対本部は、災害対策基本法に基づいて、都道府県、市町村に設置されることとなる。都道府県災害対策本部については同法23条に、市町村災害対策本部については第23条の２に設置根拠が規定されているが、ここでは、市町村の規定について見てみよう。同条には、「市町村の地域について災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合において、防災の推進を図るため必要があると認めるときは、市町村長は、市町村地域防災計画の定めるところにより、市町村災害対策本部を設置することができる」と規定されている。この規定については、都道府県と同様に「できる」規定となっており、都道府県および市町村防災会議が「置く」という形で必置とされているのとは異なる規定となっている。そして、第23条の２第２項から第７項までの規定でその仕組みや構成メンバーが規定されると共に、その役割が示されている。

それによると、市町村の災対本部長は、市町村長をもって充てることとされており、さらに本部には副本部長、本部員その他の職員を置き、そこには当該市町村の職員およびその区域を管轄する消防長若しくはその指名する消防吏員の内から、当該市町村長が任命することとされている。災対本部の事務としては、「一　当該市町村の地域に係る災害に関する情報を収集すること。二　当該市町村の地域に係る災害予防及び災害応急対策を的確かつ迅速に実施するための方針を作成し、並びに当該方針に沿って災害予防及び災害応急対策を実施すること。」が定められている。端的に言えば、災害に関する情報収集と、それへの対処方針の作成、さらには、災害対策の実施である。また、市町村長は、市町村現地対策本部の設置や教育委員会への指示ができることとされ、関係する各種行政機関・関係公共機関への協力要請についても都道府県同様に定められている。

ただ、このほかの事項については、「市町村の条例で定める」（同条、第８項）とされており、ここで掲げられている内容について、具体的には市町村が定めなければならない。すなわち、市町村は、災害発生に際し、どのように災対本部を設置し、どのような運営を行うのかの詳細について、自ら定めておく必要があるのである。もちろん、災害の勃発にあたっては、臨機応変の対応が必要であり、事前に条例で固定的に定めておくことで対応が硬直的になることは避けなければならないが、必要最低限の規定や、本部の構成、災害対応に必要な基本的事項については、市町村防災会議等において十分に審議を行い、対応しておくことが望ましい。なぜなら、災害が起きている「非常時」において

は、迅速な対応が求められることは当然であり、後に見るようなさまざまな基本的な課題を議論している時間はないからである。

⑵　災害対策本部をめぐる課題

東日本大震災が起こる以前から、災対本部の運用については、多くの課題が指摘されてきた。2004年に起きた中越地震の際の災対本部で生じた課題について、幸田雅治は以下の点を指摘している（中邨、幸田, 2008, p.68－p.73）。すなわち、①被災状況の把握に時間を要したこと、②避難民対策が後手に回ったこと、③災対本部に多大な負担がかかったこと、である。

ここでは、県の災対本部の状況をふまえた整理が行われているが、それに関連して市町村の状況にも多くの示唆が与えられている。まず、①に関してであるが、中越地震の際には、震源地に近い自治体庁舎が被災し[1]、情報伝達手段が途絶したことに加え、「小規模な自治体では、情報収集機能自態が麻痺し自治体内の情報把握さえままならないこと、限られた人的資源で被災者の対応活動が情報収集より優先度が高くなるため数字の把握・確定が現場では後回しとなる」事態が生じたことが指摘されている。結果的には、被害の全体像を把握し、適切な対応をすることが困難になるのである。広域自治体である都道府県と、基礎自治体である市町村ではその役割にも違いが生じることとなろうが、少なくとも、被害の現状についての基礎的なデータを収集し、都道府県や国などと連携しながら、効果的な被災地支援を行うためには、市町村災対本部における情報収集の重要性を強く認識する必要があろう。

②に関連しては、阪神淡路大震災以降、自治体で避難所の整備や周知が進んだ結果、住民の避難所依存度が高まり、膨大な避難者が自治体行政に負荷をかけたことが指摘されている。日常業務と異なる「災害時特別業務」としての避難所対応は人的・物的資源の不足を加速させることとなり、結果的に市町村の避難民対策を後手に回らせることとなったとの指摘は重要である。市町村は基礎的な自治体として、避難する住民の安全を確保し、一日も早い復旧・復興につなげなければならないが、その現場の対応に追われて、他の行政機関との連携や災害の全体像の把握、それに基づいた避難民対策の実施が困難になったという指摘も重要であろう。

---

[1] 中越地震では、震度６弱以上の被災地が複数自治体に広がっており、多くの庁舎が被災した。こうした状況は、東日本大震災ではさらに深刻化しており、今後予想される首都直下地震や東海、東南海、南海トラフ地震においても、同様の状況が生まれることが想定される。

また、③については、都道府県・市町村に共通の問題点として、「被害状況のとりまとめ、被災者支援業務の割り振り・調整、外部支援の対応、本部資料のとりまとめ、本部長からの指示案件など、特殊業務に非常に多忙」となることが指摘されている。「事務量をこなすだけの人的資源が不足する、業務のノウハウがない、業務分担の責任が明確でない、業務実施のための部局間調整は非常に難しく、時間がかかる」といった状況が生じるのである。こうした業務の多くが災対本部事務局に集中し、本部機能を麻痺させる結果になるという点は今後の災対本部のあり方を考える上では、重要なポイントであろう。

先に見たように、災対本部の基本的な役割は、災害に関する情報収集と、それへの対処方針の作成、さらには、災害対策の実施である。このように幸田は、災害対策の実施という役割を果たすことが重要であることを前提としても、それに追われることによって、災害対策の司令塔としての役割を災対本部が担えなくなる事態が生じることを指摘しているのである。繰り返すが、都道府県と市町村では、そのあり方に違いがあることは前提であるが、東日本大震災のように、市町村が都道府県や国との連絡を取ることができなくなり、情報が途絶した状況の中では、市町村災対本部の司令塔としての役割が大きくなることは当然であり、そこからの指揮に基づいて、災害対策が実施されることになる。その意味では、市町村においても、災対本部のあり方をめぐり、さまざまな課題が生じているのである。

3．災害対策本部の運用と実践

⑴　関東・東北豪雨における災害対策の事例

これまでも、日本には大きな災害が頻発し、そのたびに自治体は厳しい対応を迫られてきた。その中でも、2011年の東日本大震災は、その被害の大きさと広域性において、極めて深刻な被害をもたらすものであり、その後の災害対策にも多くの課題を与えるものとなった。とくに、自治体の庁舎そのものが被災し、災対本部そのものが被害を受けた自治体では、そもそも災対本部をどこに設置するのかということからはじまり、さまざまな課題にどのように対処していくのかが次々と問われることとなったのである。

ここでは、地震や津波といった災害もさることながら、近年、頻繁に生じる集中豪雨による水害に対する自治体の対応として、昨年９月に発災した関東・東北豪雨における市町村災対本部の運用を例に具体的に考えてみたい。周知のように、「平成27年９月関東・東北豪雨」とは、2015年９月に発生した台風18

号が温帯低気圧に変わり、その後に日本に接近した台風17号との関係で線状降水帯[2]が発生し、関東地方北部から東北地方南部を中心に、24時間雨量が300ミリ以上の豪雨をもたらしたものである。茨城県常総市付近では、９月10日に鬼怒川の堤防が決壊し、市内の広範囲が水没した。また、栃木県日光市では鬼怒川温泉でホテルの施設が倒壊するなどの被害も出た。11日には、東北地方でも宮城県大崎市で堤防が決壊し、山形県最上町でも河川が氾濫するなど、広範囲にわたり自治体に被害を与えた。

こうした災害が自治体を襲う中、茨城をはじめ、栃木、宮城の三県では、消防、警察、海上保安庁、自衛隊のヘリコプターが大挙投入され、多くの自治体住民を救出する様子が報道された。さらに、陸上自衛隊が災害派遣要請を受けて出動し、多くの住民の救助や給水支援等を行うこととなった。多くのボランティアが被災地支援を行い、東日本大震災における教訓が生かされる面も多かった。

それでは、この災害における災対本部の運営については、どのような対応がとられ、そこからどのような知見をえることができるだろうか。この点について、実際に災対本部を設置し、運用した茨城県境町の事例について、見てみよう[3]。境町は、利根川流域に位置し、「関東・東北豪雨」では、利根川は氾濫しなかったものの、隣接する古河市を流れる宮戸川が決壊したために土地改良区が水没し、また、町内の多くの箇所で冠水が発生した。人的被害は死者１名、負傷者３名で、床上浸水240戸、床下浸水253戸、さらには330台の車が水没した。主要道路が多数箇所で損壊し、水稲や野菜、畜産などに多大な被害が発生し、被害総額は20億円を超えた（広報さかい）。常総市のように、流出する家屋から、次々と住民をヘリコプターが救出するような事態には至らなかったが、その被害は甚大であった。それでは、境町における災対本部の設置とその運用について、時系列的に整理しておこう。

---

[2] 「線状降水帯」とは、前線付近で次々と積乱雲が発生し、「集中豪雨」をもたらすものである。「ゲリラ豪雨」が散財する降水域で局地的に発生するのに対して、降水帯が広範囲に及ぶとされる（加藤、2010）。

[3] 茨城県境町は、茨城県の西部に位置する町で、人口24,540人（2016年１月１日現在）、面積46.58平方キロメートルとなっている。今回の論文執筆にあたり、境町の橋本正裕町長にヒアリングをお願いし、また、境町の協力によって資料を提供いただいた。

【茨城県境町における災害対応の状況】
○９月９日㈬
21:00　災害対策本部の設置
23:00　避難所開設
○９月10日㈭
 0:00　境工事事務所で総雨量300ミリ
 7:30　第１回災害対策本部会議（町内小中学校の休校、町内イベント延期および中止を決定）
10:00　議会全員協議会開催（議事日程の延期を決定）
11:00　境工事事務所で総雨量387ミリ
14:30　避難勧告発令（464世帯、1,282人）
17:30　第２回災害対策本部会議
○９月11日㈮
 9:15　避難勧告解除（464世帯、1,282人）
 9:20　避難準備情報発令（1,697世帯、4,949人）
13:30　第３回災害対策本部会議
16:00　避難勧告発令（長井戸沼土地改良区周辺、251世帯、593人）
16:30　臨時部課長会開催
○９月12日㈯
 8:30　災害廃棄物収集開始
 9:10　避難勧告解除（251世帯、593人）
17:00　第４回災害対策本部会議（ボランティアセンターの開設等）
○９月14日㈪
 8:45　第７回災害対策本部会議
12:00　行方不明者捜索本部設置
○９月15日㈫
10:00　防災ヘリコプター、行方不明者捜索
11:30　議会全員協議会に状況報告
17:30　臨時区長会開催（町内の被害状況報告および対応について協議）
○９月16日㈬
 9:00　第８回災害対策本部会議
13:40　行方不明者遺体で発見
16:30　行方不明者捜索本部解散
17:00　第９回災害対策本部会議
○９月17日㈭
 9:00　第10回災害対策本部会議
19:00　宮戸川決壊地点の水位再上昇報告
19:45　長井戸沼土地改良区水門全開依頼
20:43　長井戸沼土地改良区水門全開報告
21:45　宮戸川水位安定の旨連絡
○９月18日㈮
13:10　第11回災害対策本部会議
○９月19日㈯　罹災証明受付け開始
○９月20日㈰　常総市からの避難者受入
○10月２日㈮　避難所閉鎖
○12月28日㈪　災害対策本部解散

境町における災害対策本部の設置は、2015年９月９日の21時00分であった。これは、先に触れたような豪雨災害が境町に浸水被害をもたらすことになったことへの対応であり、それに先立って、17時30分には、町より消防団への協力要請および町の部課長招集が行われ、冠水地域への看板設置や町道の規制指示が出された。また、広域消防や消防団によるボートでの救助活動が開始され、すでに、76名が救助されていた。上記の表は、それ以降の災害対策本部の動きである[4]。

[4] ここでの内容は、境町災害対策本部「平成27年９月関東・東北豪雨災害による本町の被害および対応について（平成27年11月20日現在）」に基づいて記載したものである。なお、文中の表は、この資料をもとに、筆者が整理した。

境町の災害対応について、いくつかのポイントをあげてみよう。まず、第一に、経験したことのない線状降水帯の発生による集中豪雨によって、町内が冠水したことへの対応がどのようなものであったのかということ、第二に、そうした状況に対して、どのような体制で災対本部を組織し、具体的な運営を行ったのかということ、第三に行方不明者の発生に対して、町がどのような体制をとったのかということ、第四に災害からの復旧に向けて、町がどのように対応したのかということ、第五に他の自治体や関係機関との間で、どのような連携・連絡体制をとって災害に対応したのか、ということである。とくに、ここまで述べてきた災害対策本部の課題を踏まえると、第二で示した災害対策本部の組織と運営についての検討が重要であろう。

⑵　災害対策本部運用の論点

①　災害対策本部の設置とメンバー

こうした点について、境町災害対策本部長であった町長からヒアリングを行った点などをふまえ、災対本部にかかる論点を中心に整理していこう[5]。まず、災対本部の設置に関する点である。先に見たように、災対本部の設置の詳細については、自治体の条例によって定められることとなるが、「境町災害対策本部条例」（昭和41年３月25日条例第14号）では、災害対策本部の組織について本部長、副本部長の設置と役割、部を置くことの定め、現地災害対策本部の設置等について定めているに過ぎず、「必要な事項は、災害対策本部長が定める」（同条例５条）とされている。したがって、災対本部の詳細については、本部長である町長に委ねられている面が多く、その成否も本部長に依るところが大きいこととなる。

今回の災害にあたって境町の災対本部には、庁議メンバー（幹部職員）に加え、消防署、警察署、消防団関係者と、さらに議会を代表して議長も参加している。実際に、住民救援にあたる消防・警察関係者の本部参加によって機動的な対応が可能となることに加え、町政運営にあたって連携・調整を要する議会とのパイプ役として議長が参加していることは注目に値する。東日本大震災では、その被災状況からやむをえないことであるとは考えるが、議会の役割が問われた面がある[6]。境町では、こうした議長の参加により、議会との連携がスムーズに運び、迅速な対応が可能となった。今後は、自衛隊からの災対本部へ

[5] このヒアリングは、茨城県境町の橋本正裕町長に対して、2015年12月３日に実施した。

の参加や連携のあり方が課題とされる[7]。また、住民との連携という点では、自治会長らとの対応をどのようにしていくのかも課題である。災対本部に自治会長らが参加するというのは現実的には難しい面があるが、少なくとも災対本部と自治会長らとの連絡を密にすることは不可欠である。境町では、数度にわたり、区長会全体や被災区長会への説明会が行われており、町の対応についての説明がなされると共に、住民との連携が試みられている。また、状況が落ち着いてきた段階での災対本部との連携のあり方については、区長会の代表が災害対策本部会議に出席し、情報共有することもありうるかもしれないが、今後検討すべき課題であろうとの見解がヒアリングでも示された。

② 災害対策本部と情報の提供

住民に対する情報の提供や避難勧告をどうするのかは、災対本部の運営の中でも重要なポイントである。人間には「正常化の偏見」（正常化バイアス）があり、危険が迫っても「自分は大丈夫」と考える傾向がある（広瀬、2004）。したがって、早めに住民に情報を提供し、危険が迫っていることを的確に知らせる必要がある。2013年10月に発災した伊豆大島（東京都大島町）の台風26号接近に伴う集中豪雨災害では甚大な被害が生じたが、深夜だったということもあり、「避難勧告」「避難指示」が出されていなかった。災対本部の早期の設置と、的確な住民への情報提供が不可欠であろう。「関東・東北豪雨」では、境町が接する利根川の氾濫は起こらず、最悪の事態は避けることができたが、隣接する古河市の河川の氾濫によって多くの家屋が浸水することとなった。境町では、2014年に「境町洪水ハザードマップ」を作成して住民に配布しており、災害に際しての心構えや避難の方法・場所、住民のとるべき対応について記されており、今回の災害にも生かされたと思われるが、こうした内容をさらに住民に周知徹底することが求められる。

境町では、多くの住民が浸水被害に対して二階以上に逃れて難を避けたが、利根川が氾濫した場合にはそれでは十分に対応することはできず、避難が不可欠になることが想定され、その場合に行政が取るべき対応についても課題が

---

6 この点については、議会の果たすべき役割について、過去の論考において、災害時に「首長のリーダーシップに関与することがあってもよいのではないか」という点に言及した（牛山, 2012）

7 東日本大震災において提起されたこうした課題について、筆者は、現在「大規模災害時における自治体と自衛隊の連携に関する研究」（科学研究補助費・基盤研究C）を進めており、共同研究者と共に研究報告をまとめる予定である。

あることが明らかになったという。実際に、「避難準備情報」「避難勧告」「避難指示」が発令された時に、それがどの程度緊迫した情報なのかを事前に周知すると共に、災対本部が的確にその情報の意味を住民に知らせることが求められる。また、この避難の問題は、災対本部の運用にとどまらず、危険な状態に陥った住民を救出することができるのか、また、津波被害対応でも求められている「避難タワー」のような場所が、水害が想定される地域に確保されているのか、といった点とあわせて準備しておかなければならない課題であろう。

また、災対本部にとって重要な情報に関する問題としては、マスコミ対応をどのようにするのかという点があるだろう。基本的には、会見を定期的に行うと同時に、新しい事態が起こった場合には、できるだけ情報を提供し、基本的には情報を出し続けることが重要である。境町でも、マスコミには適宜対応することが基本であると同時に、状況をFAXによって、一方的に発信したという。多くの情報量を提供することで、マスコミを通じて住民にさまざまな状況を知らせることが重要であるということである。また、災対本部がどのように情報をマスコミに提供していくのかという方針を事前に定め、その進め方や対応方針、情報提供の手段などについて、図上演習を行うなどして確認しておく必要があるだろう。

③　住民被害への対応

いうまでもなく、災害対策で重要なのは、住民の安全確保である。上記で触れた情報提供のあり方を考える上でも、まずは人命第一で行われなければならないことは間違いない。その意味では、災対本部の運営にあたっても、住民をいかに安全に避難させるか、住民の不安を取り除くのかということが重要なミッションである。そのためには、住民の信頼を確保するために、災対本部が最大限努力しているということが住民に理解される必要がある。境町では、残念なことに１名の死者が出ることとなったが、これに対して災対本部等がとった対応から、自治体のとるべき取り組みについて見てみよう。

境町では、９月14日に行政区（自治会）から行方不明者についての通報を受け、午前中に災対本部会議を開き、昼には行方不明者捜索本部を設置した。実際には、10日には行方不明事案が生じていたが、警察では一般の行方不明者として扱われており、14日時点の報道等ではこの豪雨災害による行方不明者は無いとされていた。しかし、行政区長からの通報を受け、町では災害にともなう行方不明者として対応することとし、本部を設置し、15日には消防防災ヘリに

よる捜索を行なった。翌16日の朝には、住民によって被害者の自転車が発見され、その日の午後には消防団によって遺体が発見されるに至ったのである。

災害被害の状況を的確に把握し、対応するためには、住民からの情報、すなわち現場の状況を職員が的確に判断し、それを災対本部が正確に把握して対応方針を決定しなければならない。これができるのは住民に最も身近な市町村の災対本部に他ならない。そして、こうした努力が、市町村の災害対策に対する信頼を高めるのではなかろうか。

また、境町では、行方不明者の捜索本部を、現地の公民館に設置した。このことによって、地元の情報を素早く収集し、地元との緊密な関係を築くことができたという。現場に近い、市町村ならではのきめ細かい対応であろう。このような住民の被害や犠牲者に対する真摯な対応が求められるであろうし、こうした努力によって住民との信頼を構築することや、的確な情報収集・災害対策が可能になるだろう。

④　住民・民間との連携と復旧への取り組み

ここまで触れてきた情報の提供や住民対応にも共通することであるが、災害の状況を住民に説明し、住民の不安を取り除くと共に、災害からの安全確保、さらには復旧に向けた歩みを進めることが肝要である。そのためには、民間企業や地域住民との連携が不可欠となる。「関東・東北豪雨」では、多くの家屋が浸水し、土砂やがれきが家屋内に流れ込んだため、これを取り除き、消毒するなどの対応が必要となった。境町でも240棟が床上浸水し（大規模半壊131世帯、半壊109世帯）、床下浸水253棟の他、田畑をはじめ、農畜産物にも大きな被害がでた（例えば、肉用牛144頭が死亡）。被害総額は、境町だけでも20億円を超えることとなった。

こうした事態に際し、災害廃棄物の回収や家屋の復旧に向けた取り組みを始めなければならないが、それには、民間の協力が不可欠である。境町では、９月12日に災害廃棄物の収集を開始したが、これに取り組んだのは、町職員は当然のことながら、建設業界、下水道指定工事店組合、JA職員らである。災対本部は、被害状況を的確に把握すると共に、こうした民間との連携を災害協定に基づいて要請し、一日も早く住民生活が平常に戻れるような取り組みを進める必要があるだろう。

また、住民同士の支え合いも重要である。境町では、行政区（区長会）への説明会、被災者説明会を積極的に開いて住民の不安除去に努めたが、こうした

説明会の開催によって、被災状況の異なる住民間の支え合いを促すこともできよう[8]。災害ボランティアについても、こうした説明会における被災状況への理解が深まることを通じて、被災地近隣から募ることが可能になる。災対本部では、こうした説明会の実施や住民同士の連携・協働を支えるための方策について、一貫した方針を速やかに策定し、示す必要があるだろう。

４．自治体の災害対策と広域連携

⑴　災害対策をめぐる政府間関係と自治体間の広域連携

ここまで、自治体の災害対応について、市町村の災対本部の運用を中心に述べてきた。これに加えて、市町村の災害対策や復旧に向けた動きの中で重要になるのが、国や県との連携や協力のあり方である。いうまでもなく、災害規模が大きくなればなるほど、ひとつの市町村のみでの対応は難しくなる。その意味では、市町村の災対本部は、国や県と緊密に連絡をとり、本部長である首長は国や県の責任者との連携に心を配る必要がある。ただし、それは国や県の指示を待って行動するということではない。時々刻々と進行する災害やその被害の拡大は、「待ったなし」の状況である。さらに、災害からの一日も早い復旧は、住民にとって喫緊の課題であり、市町村がスピード感のある対応をとることが住民の信頼をえることにもつながるであろう。

さらに、ここでは、災対本部がより対応を充実するための課題として、市町村間の広域連携に言及しておきたい。災害の規模によっては、市町村が単独でこれに対応することは可能であろう。また、大規模災害時であっても、被災地が極めて限定される場合には、国や都道府県の情報提供による支援についての役割分担も比較的容易である。しかし、大規模台風が日本を縦断するような場合や、今後予想される南海トラフ地震のように、自治体の被害が広範囲に想定される場合、全国規模での被災自治体と支援自治体のペアリング（組み合わせ）が課題となる。

東日本大震災では、関西広域連合のペアリング支援や総務省・地方六団体などが中心になって行われたペアリングの他、市町村間の自主的な取り組みとして、東京都杉並区などの自治体スクラム支援会議や神奈川県相模原市などによ

[8] 筆者は、東日本大震災で津波被害を受けた自治体で、首長の防災無線による呼びかけに応え、被災した沿岸部の住民支援に、多くの高台居住住民が協力した事例に接した。こうした支え合いは、災害の被害が広範囲に及ぶ場合や、災害直後の国・県からの支援がすぐには受けられない状況においては、極めて重要である。

る「銀河連邦」（JAXA施設のある自治体）連携支援などが行われた。日常的に姉妹都市提携や防災協定等をしている複数の自治体が平常時から連携する体制をつくり、その中で被災した自治体が生じた場合には、自主的に支援を行うというものである。市町村に設置された災対本部では、こうした枠組みが設定されていることをふまえ、必要に応じて支援を要請することができると共に、東日本大震災時のように、通信・交通網が遮断され、連絡を取り合うことができない状況の下でも、支援自治体は自主的に状況を判断し、支援に乗り出すことが可能になるのである。

⑵ 広域連携施策の新展開

このように、災害対応をめぐる広域連携のあり方が問われる中、人口減少や少子高齢化に対応するための自治体連携に向けた新たな制度が導入されていることに注目したい。2014年５月、国は「基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制」について地方自治法の改正を行った。その中では「新たな広域連携の制度」構築が掲げられ、連携協約の締結と事務の代替執行が制度化されることとなった。連携協約は、市町村間の広域連携を一層促進するため、自治体間のより柔軟な連携を可能にするものである。また、事務の代替執行は、広域連携では課題の解決が難しいときには、柔軟な連携の仕組みを活用し、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにしようというものである。

また、こうした制度導入の前提として、「地方中枢拠点都市」を中心とした連携と、それ以外の定住自立圏による連携が構想され、さらに三大都市圏では、同程度の規模・能力がある都市の間で、水平・相互補完的、双務的な役割分担を促進することとされている。三大都市圏、地方中枢拠点都市、定住自立圏における自治体間連携を強化する、「集約とネットワーク」を指向するものになっているといえよう。

こうした新しい連携制度創設のポイントは、基本的には、中核となる自治体が周辺との連携協約を結ぶことによって政策の牽引役を果たし、圏域自治体連携を強化していく点である。従来から制度化されている定住自立圏とあわせて、圏域の一体化を強める狙いがあると思われるが、一部事務組合や広域連合制度のように議会が存在するような煩雑さはなく、連携が柔軟に行われることが意図されているのである。

こうした連携強化のための仕組み創設は、先に見たような自治体間の柔軟な

防災・危機管理連携を後押しする改革であるともいえるが、こうした制度を災害対策に活用する方策については今後の課題である。どのようにこの制度を災害対策に活用していけるかについて、市町村の工夫や創造的な取り組みが求められる。

５．来るべき災害に備えて

以上見てきたように、自治体の災害対策をめぐり、まず取り組むべき課題として、災害対策本部の運用のあり方について検討を進めてきた。そこから明らかになったのは、以下の点であろう。

１つは、災対本部におけるリーダーシップのあり方である。災害対策本部長は、多くの場合、自治体トップである首長があたるが、東日本大震災における大槌町の状況のように、本部長が不在となる場合もある。その際に、誰が本部長の代わりを務めるのか、政治的代表としての役割をどのように代替するのかなどの課題があるだろう。また、災対本部長が、どのようにリーダーシップを発揮し、自治体から見た他の政府機関（国や、市町村にとっての都道府県など）とどのように連携し、協力や支援をえるための影響力を発揮するのかなども重要である[9]。

２つ目には、災対本部の設置の前提となる自治体の体制整備である。そもそも災対本部条例をどのように制定しておくのか、そこでの本部員をどのようなメンバーとして想定しておくのかが課題となろう。本稿で触れたような、災害対策への多様な対応に向けた、議会や自治会・町内会のメンバーの関与について、検討する必要がある。また、メンバー以外の内容についても、条例上規定しておく点があることについても言及してきた。

３つ目には、災対本部の運用にも影響を与える、自治体の災害対応における広域連携のあり方についてである。そのあり方についてもさることながら、災対本部長たる自治体首長の日常的な連携と信頼関係の醸成が問われることも明らかとなった。さらにいえば、自治体首長や行政職員のみならず、普段からの自治体住民の連携や交流も、災害対応の可否を左右することになる。自治体間

[9] 橋本町長へのヒアリングでも、必要な財政措置をとるのに、国や県の決定を待つのではなく、自主的な決定を行うことでスピード感のある対応が可能になるとの指摘がなされた。また、県との連絡・連携でも、行政の縦割りや組織対応の硬直性から対応が遅れることがありうるため、県幹部とのインフォーマルな連絡体制の構築など、首長の主体性や自主性に基づくリーダーシップの重要性が感じられた。

の広域連携も、防災の視点から見直される必要があろう。

これらのことを含め、自治体の災害対応には、依然としてさまざまな課題が存在している。今後予想される首都直下地震、東海・東南海、南海トラフ地震、さらには、近年の気候変動による集中豪雨や風水害など、日本の自治体にはさまざまな激甚災害が押し寄せる。こうした災禍から住民を守り、自治体が地域社会を支えていくにはどのような体制を構築し、国、県、市町村が協力していくのかが問われていよう。まさに、災害大国日本における自治体のあり方、その司令塔たる災害対策本部のあり方、災害時における首長のリーダーシップ、そして住民も含めた連携のあり方を早急に検討しておく必要があるのである。

［参考文献］

中邨章監修、幸田雅治編著（2008）『危機発生！その時地域はどう動く』第一法規

中邨章、幸田雅治編著（2006）『危機発生後の72時間』第一法規

広瀬弘忠（2004）『人はなぜ逃げ遅れるのか－災害の心理学』集英社

牛山久仁彦（2012）「いま求められる議会、議長のリーダーシップ」（『ガバナンス』2012年５月号）

加藤輝之（2010）「集中豪雨・局地的大雨（ゲリラ豪雨）は発生するのか」（『国土交通』、2010.8-9）

境町（2015）『広報さかい』（９月・10月 災害臨時合併号 No.587）

――（2014）『みんなの命を守るために 境町洪水ハザードマップ』

被災地支援

～中長期間の支援方策～

大阪大学大学院　人間科学研究科　教授
渥　美　公　秀

〈プロフィール〉 あつみ ともひで

1961年池田市生まれ。1993年大阪大学大学院人間科学研究科博士後期課程単位取得退学、1993年Ph.D.（ミシガン大学）。現在、大阪大学大学院人間科学研究科教授、NPO法人日本災害救援ボランティアネットワーク理事長。神戸大学教員として、西宮市で阪神・淡路大震災に遭遇。その後、災害ボランティアに関する研究と実践を継続している。
主な著書：『災害ボランティア－新しい社会へのグループ・ダイナミックス－』（弘文堂, 2014年）、『ボランティアの知－実践としてのボランティア研究－』（大阪大学出版会, 2001年）、『防災・減災の人間科学』（新曜社, 2011年, 共編著）、『地震イツモノート』（木楽舎2007年、ポプラ文庫　2010年, 監修）など。

はじめに

本稿では、中長期にわたる被災地支援のあり方について、災害ボランティアを切り口に検討する。具体的には、阪神・淡路大震災以降の災害ボランティアの動向を踏まえ、まず、中期的な被災地支援として、災害復興期における災害ボランティア活動を採り上げる。次に、長期的な被災地支援について、災害ボランティアによる被災地支援が社会に浸透していく過程について、展望を提示する。

我が国では、災害ボランティア元年と言われた阪神・淡路大震災から20年が過ぎ、災害が発生すると、災害NPOが動きだし、災害ボランティアが被災地に赴く風景が普通に見られるようになった。被災地での災害ボランティアは、緊急期の活動を終えると、被災された方々の生活が避難所、仮設住宅へと移っていくのに合わせて、復興期においても、活動内容を変更しつつ、活動を継続することがある。また、こうした災害ボランティアの活動は、被災地の人々に影響し、次の災害でのボランティア活動へと長期的にリレーされていくこともある。

筆者は、阪神・淡路大震災で被災して以来、国内外の被災地で、災害ボランティア活動の現場に参画しながら実践と研究を積み重ねてきた。本稿では、中期的な被災地支援の事例として、2004年の新潟県中越地震で被災した小千谷市塩谷集落で行ってきた活動・研究を採り上げる。また、長期的な支援方策については、複数の被災地をつないできた「被災地のリレー」（渥美, 2014）を採り上げ、その含意について考察する。

第１章　中期的支援方策：災害復興過程における災害ボランティア

我が国で、災害NPOや災害ボランティアが、災害復興過程に関わることがとりわけ注目されたのは、2004年の中越地震であった。例えば、中越地震を契機に、日本災害復興学会が設立され、災害復興と災害NPO・ボランティアに関する議論も緒に就いた。昨今では、米国サンタクルーズにおける物語復興といった災害復興に関するユニークな事例も紹介され、筆者らも長期的な参与観察研究や理論的考察などを世に問うてきてはいるが、未だ災害復興に関する学知は十分ではないというのが現状であろう。

災害復興は、災害救援に接続する「過程」であり、両者の間には明確な分断はないと考えることができる。実際、「今日までは救援、明日からは復興」などということはない。災害救援と災害復興は、連続した一連の過程である。だとすれば、災害復興過程においても、災害NPO・災害ボランティアは、初動時と同様の姿勢をもって様々な活動に取り組む。このことから、災害ボランティアは、災害復興過程においても、被災者の傍にいて、臨機応変な対応を行うといった緊急時と同様の持ち味を発揮することができる。

一方、災害復興は、緊急救援とは質的に異なる事態であるとも考えることができる。緊急救援活動は、その名称通り、平常時とは異なる緊急時の、いわば、当座の支援活動であるのに対し、災害復興過程は、緊急時を経て平常時に戻りつつある場面が対象となる。災害復興過程においては、当該被災地において、被災前にどのような活動が営まれており、どのような課題に直面していたのか、歴史・文化的にはどのような活動があるのか、伝統行事、習俗、民俗にはいかなる特徴があるのかといった地域の文脈を踏まえて、いわばじっくりと取り組む活動ということになる。そこには、初動時とは異なる姿勢が求められる。

確かに、災害復興は、被災前から存在する文脈に沿って行われるのだから、被災地の住民が展開すればよく、被災地外部からやってくる災害NPOや災害ボランティアは不要であるという論理は成立するかもしれない。しかし、ここ

に災害NPO・災害ボランティアの見逃してはならないもう１つの側面が存在する。

災害NPO・災害ボランティアは、災害復興過程に関わる場合、外部者ゆえに、その地域の文脈を新たに学び、住民が主体となった復興を傍らで支援していくことになる。外部者であるから、その地域で暗黙かつ自明になっているような事柄も、自明なこととしては理解できないし、理解できないから尋ねたりする。また、地域の住民が、身体では知っているが、言葉にはできない（しない）ままでいることについて、外部者である災害NPOや災害ボランティアは、一見、意外な言葉で表現することがある。例えば、行政依存という暗黙かつ自明の前提に支配されていた過疎集落が被災し、災害ボランティアがその復興過程に関わっていく中で、行政依存という前提が崩れ、住民が主体となって様々な活動が展開している事例がある。無論、災害ボランティアは、「行政依存から脱却しよう」といった言葉を発したわけではなく、様々な代替選択肢を遂行したり、提示したりすることによって、集落の住民が、知ってはいたけど言葉にしていなかったことを呼び覚まし、集落に変化をもたらしていったのである（宮本・渥美・矢守, 2013）。

災害NPOや災害ボランティアは、災害復興過程において、地域に新たなアイデアや言葉や活動を代替選択肢として提示することができる。これが被災地支援における中期的な支援方策の一例である。新たな代替選択肢を提示していくことは、ついつい住民の生活と懸け離れてしまいがちな災害復興過程において、より重要性を帯びるであろう。

１．事例

ここでは、2004年の中越地震から10年以上にわたり、筆者が関わり続けてきた小千谷市塩谷集落の事例を紹介し、被災者の意味世界の創出・維持・変容におけるメタファーの機能について検討する。「復興支援活動において、メタファーの生成力を活用できないだろうか？」というのが筆者の問いである。アメリカの社会心理学者Gergen（1982）は、慣習的な理解の枠組みを脱することを促すような理論的展開を導くための手法の一つとして、新しいメタファーの探求を挙げている。例えば、仕事をアメリカンフットボールというメタファーで語る場合には、クォーターバックを中心に、フォーメーションを事前に緻密に整えることに言及し、仕事は計画的に進めていくという理解に落ち着くだろう。ところが、同じ仕事をラグビーというメタファーを用いて語って

みると、むしろ、計画性という慣習的な理解の枠組みが崩れ、臨機応変に対応することが話題の中心になったりする。このことから、メタファーは、既存の認識を変化させる機能があると考えてよかろう。また、最近の研究（Gergen, 2009）では、メタファーによって認識が変わるだけでなく、行動も変化することが指摘されている。このようにメタファーによって、認識や行動にも変化が生じることをメタファーの生成力（generative power）と呼んでいる。メタファーの生成力の可能性を見据えて展開してきたアクションリサーチを紹介しよう。

2．塩谷分校におけるメタファー

小千谷市塩谷集落では、2008年度に、筆者らを呼びかけ人として十数回にわたるワークショップを実施した。その結果、塩谷集落が復興に向けて主体的に関わる力を養うことを目的として、「塩谷分校」が開設された。塩谷分校は、有志の会として成立しているが、集落を統一された共同体として捉える考え方と、有志による活動は、時に様々な葛藤を顕在化させることもある。塩谷分校では、冬期に地域の習俗などについて専門家の話を聴く座学がある。例えば、2009年１月には「雪がエネルギーになる」と題した講演が行われた。一方、雪のない期間は、住民が教える側に立ち、集落を訪れる災害ボランティアに、農作業などを教える。例えば、毎年５月には、田植え交流会が催される。行事計画は、随時開かれる定例会で決定される。実際には、参加する住民が減少したり、座学が途絶えたりするなどの問題も生じているが、現在も活発な活動が行われている。

この事例では、「分校」というメタファーが存分に活用されている。活動を開始した当初から、分校の代表となる住民は、「生徒会長」と呼ばれ、毎回の行事を担当する住民は、「日直」であり、行事の後の懇親会は、「給食係」が担当してきた。生徒会長と呼ばれることによって、全体をまとめていく責任が自覚される。また、日直は、輪番制なので、代表以外の様々な住民が責任をもって関わる機会が開かれる。また、懇親会では、給食係が「いただきます！」と宣言することによって食事が開始され、堅苦しい挨拶など虚礼を排除できる。

ここで特に注目したいのは、メタファーが、住民自らの主体的な活動を誘発してきていることである。まず行われたのは、「卒業式」である。集落に関わる災害ボランティアは、地元の長岡技術科学大学、および、大阪大学、関西

学院大学、立命館大学などの学生が多い。三月になると大学を卒業するとともに、集落との関わりも途絶してしまう。そこで、塩谷分校では、集落内での活動をともにしてきた学生ボランティアを塩谷分校からも卒業させることになり、卒業式を行い、「卒業証書」を手渡している。また、卒業生となった元学生ボランティアは、「同窓会」を結成し、社会人になってからも、今度は同窓生として集落を訪ねる機会を維持している。さらに、卒業式での音楽演奏は、「軽音部」が担っている。なお、まだ実現はしていないが、親睦をより深めるために、温泉旅行を「遠足」として実施しようという声も出ている。

3．メタファーによる復興支援活動

メタファーとは、ある物事の名称を、類似してはいるが別の物事を表すために使う言葉で置き換えることである。その際、二つの言葉の関係については、予め、話者達の間で共有の理解を得ていなければメタファーとして機能しない。つまり、別の物事を表す言葉として、あまりに突拍子もない言葉が持ち出されると、誰も両者の関係を理解できず、メタファーとしての役割は果たせない。したがって、メタファーは、うまく作用した時には、お互いに共同性を承認し合い、お互いに住むことのできる共同の世界を作り出す。

塩谷分校の事例で見たことは、メタファーの共同性の確認と変革の機能を活用した活動であった。中越地震から時間が経つにつれ、塩谷集落では、復興への希望が募ると同時に、うまく行かないという不全感も漂っていた。住民達が、筆者らのワークショップに集ったのも、閉塞感に満ちてきた集落を何とか変革したいという思いからであった。ただ、何かしたいという気持ちはあっても、自分たちではなかなか動くことができないのが現状であった。そこへ、塩谷分校という名称が飛び出し、学校というメタファーが導入された。塩谷分校に集う有志は、学校に通うという共通の経験をもち、学校に備わる様々な役割などには精通していた。そして、塩谷分校という学校に通う塩谷住民という共同性を確認していった。そして、学校というメタファーに導かれて、次から次へと、アイデアを出し、実行に移していった。

塩谷分校という活動では、分校という学校のメタファーを導入したことにより、学校であれば通常見られる活動が、次々と思い浮かび、集落の復興という文脈で実施されている。ここで重要なのは、卒業式、同窓会、軽音部、遠足といった活動は、住民主導で導き出されたということである。実際、筆者ら、復興に関わってきた災害ボランティアや研究者の役割は、集落の有志とともに考

える場としてワークショップを開催し、その場での合意として、塩谷分校という学校メタファーの導入を図ったところで終わっているとも言える。言い換えれば、メタファーによって、住民が自らの問題として復興を考え、様々な取り組みを行うようになってきているのである。

もちろん、塩谷集落は学校ではなく、塩谷分校もあくまでメタファーである。メタファーがうまく作動するだけでは、復興は達成できない。また、中山間過疎地におけるこうした活動は、他の作業と同様に、担い手が不足していくことは否めないという現実もある。しかし、翻って考えてみれば、災害ボランティアという外部支援者と一緒に見つけ出したメタファーによって、いま―ここにある災害復興過程において、住民が、誇りをもって、自ら動ける場を主体的に形成しつつある経験そのことこそが、これからの復興へと繋がるのではなかろうか。

第２章　長期的支援方策：被災地のリレー

ここでは、被災地支援における長期的な支援方策を紹介する。長期的であるから、当該の被災地の復興過程をさらに超えた時点に繋がることを想定する。具体的には、複数の被災地間の関係を射程に入れ、その関係が拡大していくことがどのようにして可能なのか、その先には、どういう社会が見えてくるのかということを構想することになる。本章では、まず事例から紹介しよう。

１．事例

阪神・淡路大震災の頃、災害ボランティアを取り巻いていた風景と、東日本大震災（2011年）を経たことで見えてきた風景には、決定的に異なる点がある。災害ボランティア元年と称された阪神・淡路大震災の前には、災害ボランティア活動を体験したり、目の当たりに見たりした人々の数は圧倒的に少なかった。しかし、東日本大震災に至るまでには、多くの人々が災害ボランティア活動に参加した経験をもち、それを語り、また、災害ボランティア活動を目の当たりにしたことのある被災地が、日本に点在した。例えば、阪神・淡路大震災の被災地、中越地震（2004年）の被災地、中越沖地震（2007年）の被災地などは、すべて、東日本大震災の頃には、すでに、災害ボランティアの活動を経験していた。その結果、過去の被災地は、現在の被災地を支援するという動きが生じている。筆者は、このことを「被災地のリレー」（Pay-it-Forward Network）と称してきた（Atsumi, 2014）。ここでは、拙著『災害ボランティ

ア』（2014）に収録した事例から、中越沖地震の被災地で災害ボランティアから支援を受けた人々が、今度は、東日本大震災の被災地の住民に対して展開した被災地のリレーを紹介しよう。

2．新潟県刈羽村から岩手県野田村への被災地のリレー

朝の気温がマイナス七度を記録した2011年12月10日、岩手県野田村役場の前の駐車場に刈羽村から来たバスが到着した。刈羽村社会福祉協議会の面々と村民合わせて15名が、夜行バスの疲れも見せず降り立った。筆者が理事長を務める認定特定非営利活動法人日本災害救援ボランティアネットワークも、この日、西宮からのバスを運行した。筆者は、先に野田村に入り、２台のバスを迎えた。双方のバスに、互いに顔見知りのスタッフがいるため、バス間の事前の調整は万全で、すぐに活動が始まった。まず、刈羽村の方々が中心となり、泉沢地区にある仮設住宅で餅つきを行ったのを皮切りに、集会所での交流会、趣味の手芸について技術や作品の交換などが始まった。あれこれと細かく計画されたプログラムなどはおよそ不要であり、刈羽村の住民と野田村の住民は、まるで以前からの知り合いであるかのように会話を交わし、溶け合うような交流を展開する姿が見られた。会場には、西宮、刈羽、野田のリレーであることを示す横断幕も飾られた。

また、新潟県柏崎市の企業から協力を得て持参したお菓子は、５カ所に分散されている仮設住宅の全戸に対し、一軒ずつ手渡しで配布された。どこに行っても、すぐに会話が始まり、時に、野田村の方も刈羽の方も、被災当時を思い出して涙される場面があった。夕方からは、チーム北リアスと泉沢仮設住宅の方々とが一緒に開催してきた月例交流会と野田中学校仮設住宅で同時開催された交流会に別れて参加し、今度は「新潟の酒と岩手の酒の飲み比べだぁ」などと賑やかに交流が始まった。途中、参加者から歌は出る、思い出話に花が咲く、大いに盛り上がる中、あちらこちらで、被災体験を含む深刻な話が繰り広げられていたことも印象的であった。

この日の活動を通して、刈羽村からのボランティアが、野田村で被災された方々への想いを届けようと、野田村各地で懸命に活動している姿は、多くの人々の胸を打つものであり、翌朝の地元紙にも採り上げられた。筆者自身、2007年の中越沖地震の救援活動からずっと交流を続けてきた刈羽の方々の姿に、あの当時大変だった刈羽村が重なり、「いつか、同じ苦しみにある方々の傍に寄り添いたい」と仰っていたことが実現したことに感銘を受けていた。

筆者のフィールドノート（記録ノート）には、参加者の言葉として、

「ずっと助けられるばっかで、何とかお返ししてぇのぅと思ってたいやぁ。これでやっとね。おらほんと嬉しいんだよ」

「おら、ボランティアなんてわかんなかったし、はっきりいってきれいだったのぉ。でも、いっっっしょうけんめ、おらの家の落ちたブロック片付けてくれる姿。あれにゃぁこころ打たれたのう。でも、誰だかわかんね。きっとさ、おらも元気になったら何かお返ししようとそんとき思ったんさ」

「こうしてここにお返しさせて頂くことが、私たち支援を受けた者の務めだと思います」

といった声が残されている。

さらに刈羽村からのボランティアが去った後、野田村で話を聞くと、「支えてもらうばかりでは心苦しい」という声が聞こえることがある。また、「何とかお返しをしたい」という相談を受けることもある。そんな時は、ボランティアによる活動が、被災者本位ではなくボランティア本位になっていないかどうかを真摯に再検討しながら、「もしまたどこかで災害に遭われて困っている方々がいらっしゃれば、助けて差し上げて下さい」と応じている。

３．被災地のリレーから見えてくること

ここでは、被災地のリレーに関する論点として、拙著（2014）で提示した議論を抜粋して紹介する。まず、リレーが一方向に向かって展開していることを指摘しておきたい。具体的には、1995年に全国からの支援を受けた兵庫県西宮市から、2007年中越沖地震で被害を受けた刈羽村へと支援がなされ、そして、2011年東日本大震災に際して、刈羽村から岩手県野田村へと支援が展開された。ここで、刈羽村から西宮市への救援活動は行われていないし、過去にそうした事例があったわけではない。言い換えれば、西宮から刈羽村への救援活動は、過去に刈羽村から西宮市へ救援活動が行われたからその返礼に実施されたものではない。また、野田村から刈羽村や西宮市への救援活動は行われていないし、過去にそうした事例があったからその返礼として、今回の救援活動が展開されたわけではない。この事例が示す救援活動のリレーは、一方向的である。

次に、リレーの内容について検討する。被災地のリレーは、被災体験をもつ人々が実施するため、被災者として、同じ苦しみを知っているから、同じ悲し

みを体験しているから、わかり合えるのではないかと考えるのが自然かも知れない。しかし、被災者であれば、苦しみや悲しみを共有しているのだろうか。言うまでもなく、被災地のリレーに参加している人々と、その訪問先の被災者の苦しみや悲しみは同一ではない。そもそも、特定の被災者が、特定の災害に遭遇した経緯や、その結果抱いている苦しみや悲しみについて、他者が知るよしもない。むしろ、ここで注目したいのは、災害に遭遇すると、そう簡単には理解してもらえない、苦しみや悲しみをもつということ、そのことを共通に知っているということである。

他者の痛みへの真の共感は、「それは私にはわからない」、「私からはそこにどうしても到達できない」ということを、痛切に実感することのほうにあるという指摘がある（熊谷・大澤, 2011）。例えば、慢性疼痛の治療場面では、痛んでいる相手に共感して痛みを取り除いてあげようとする「痛み随伴性サポート」と痛みとは関係のないところでサポートする「社会的サポート」がある。そして、前者は、痛みをかえって悪くすることがわかっており、痛みに共感できないことに〈共感〉し、痛みとは関係のないところでサポートをする後者の方が痛みを和らげることができると報告されている。

共感不可能性を共感することが、痛みや悲しみを和らげることは、大変示唆的である。被災地のリレーの現場で起こっていることも同様であろう。刈羽村からのボランティアが、野田村の仮設住宅の住民とともに涙を流すとき、そこに数年前の自分を重ねていることは想像に難くない。と同時に、刈羽村からのボランティアは、津波で多くを失った野田村の被災者を理解できると考えて、被災者の苦しみに随伴したサポートを展開したわけではない。むしろ、餅をついて味わい、手芸を楽しみ、お菓子を配り、そして、日本酒の味比べをやりながら、時を共に過ごしたに過ぎない。こうした一見、苦しみや悲しみとは関係のないところでのサポートが、被災者の癒やしに繋がることを願って活動したわけである。被災地のリレーが示唆していることは、いわば、「共感不可能性に関する共感」が、人と人とをより強力に、より深く結びつけるということである。

ところで、被災地のリレーの事例が示唆するのは、災害ボランティアが、一方的・片務的な支援行為の連鎖として、複数の被災地を接続するということであった。簡単に想像できるように、もし全体集団のサイズが小さい場合には、片務的に接続された地域は、いずれ連鎖が充満し、最初の地域へとベクトルが戻って来ることはあり得る。言い換えれば、時を経て、互助的な関係が成立す

ることになる。しかし、被災地のリレーの全国的な展開を考えるのであれば、現時点では、実にほんのわずかの自治体の人々が局所的に関係を構築したということに過ぎず、日本社会全体といった大きな場には、ほとんど何ら意味を持たないように見える。

しかし、支援の連鎖が、この社会の一部でローカルに生じると、実は、多くの人々が繋がる契機となることは、社会心理学者スタンレー・ミルグラムによるスモール・ワールド問題（Milgram, 1967）、および、その後の、ワッツとストロガッツによる数理的解析の結果（Watts & Strogatz, 1998）から、ランダムとも言える結びつきがいくつかあれば、全体が結びつく可能性が高いことが示されている。自然災害は、各地で発生する。いわば、発生する土地は、ランダムに近い。となれば、被災地のリレーが行われることによって、そうした結びつきは全体に拡散し、リレーの局所性を凌駕すると考えてよかろう。

ただ、局所性が解消されても、被災地のリレーは、所詮、一時的なものにすぎないという懸念もあろう。確かに、被災地での救援活動が泡沫的であることは、13世紀の『方丈記』をはじめ、古くから指摘されている。被災地のリレーも同様であろう。だとすれば、リレーの泡沫性を打破し、いかに持続的に展開するかということが課題となる。ここでは、持続を間欠的な持続と捉えよう。すなわち、被災地のリレーによって生まれた結びつきが、そのまま持続することを目指すのではなく、別の時点、別の場所でも被災地のリレーが発生することを誘発する手立てを考える。ここでは、災害NPOに注目したい。災害NPOは、被災者と緊密な連絡をとって、災害ボランティアに対し、様々な活動プログラムを準備することを重要な活動としている。被災地のリレーという支援活動の連鎖が、その局所性を打破し、社会に拡散する可能性まで見据えたとき、災害ボランティアをコーディネートする災害NPOが果たす役割はますます重要になる。過去の被災地との交流を継続している災害NPOであれば、過去の被災地の人々が、その意向を示した時、災害ボランティアとしてコーディネートしていくことができる。災害NPOは、まず、徹底的にローカルに実践することが求められる。被災地での救援活動は、その一つ一つが希薄であればリレーになっていかないからである。したがって、特定の被災地や被災者を支援する場合、徹底的にそこに寄り添う活動を展開することが肝要である。そして、現場において、何らかの返礼の動きがみられた場合には、次なる被災地での活動があり得ることを伝える。そして、災害が発生すれば、その都度、被災者本位に積極的な活動を展開する。災害NPOが、こうした視点をもって活動

することによって、災害ボランティアの活動が、間欠的ではあれ、被災地のリレーを励起することができよう。

4．被災地のリレーから新しい社会へ

リレーの場面を災害ボランティアの側から見ると、ただただ被災者の傍にいて、臨機応変に活動し、被災された方々に寄り添うということに尽きる。一方、被災者の側から見ると、災害ボランティアに助けられたことは、与えられるばかりだと感じられ、何か「負債」をおわされたように感じられることもある。実際、野田村では、ボランティアが帰った後に、「支えてもらうばかりでは心苦しい」という声があった。また、「負債」を返そうと考え、「何とかお返しをしたい」という相談を受けたりもしたのであった。実際、刈羽村の人々が、野田村で活き活きと活動していた姿には、あたかも「負債」をようやく返したという安堵感があったように思える。こうした「負債」の返済が、被災地のリレーの原動力の一つになっている。ただし、その返済先が、贈与の送り手ではなく、未来の他者、すなわち、新たな被災地の人々であるということが、被災地のリレーたる所以である。

ここで、「負債」の返済を中心に据えつつ、未来の他者への負債の返済を介した共生によって構想される社会を検討する。返済とは、文字通り、何かを貸してくれた相手に、それを返すことである。確かに、被災地のリレーの参加者は、「被災地にお返しする」と発言しているが、正確ではない。つまり、本来は、お返しは、利他行動を行った当の相手にお返ししなければ、お返しにならないからである。しかし、被災地のリレーでは、新たな被災地の住民という見ず知らずの第三者、未来の他者、に返礼している。被災地のリレーという負債の返済を介した未来の他者との共生が積極的に志向される社会とはどのような社会であろうか。

ここでは、ナタリー・サルトゥ＝ラジュによる『＜借り＞の哲学』（2014）を参照しながら、未来の他者との共生を志向する社会を展望する。著者は、＜返さなくてもよい借り＞をシステムの中心に据える社会を構想している。それは、「先行する世代から贈られたものを＜借り＞とし、それに自分がつくったものを加えて、あとから来る世代に贈るかたちで、その＜借り＞を返す―これによって、個人の歴史は、より大きい歴史、永遠に続いていく人類の歴史につながっていくのだ」（p.211）という表現にあるように、ある世代（時点）で得たものに対し、負債感を感じて、それを贈ってくれた人に返済するのでは

なく、次の世代（時点）に“返して”いくことである。まさに「被災地のリレー」と同じである。著者に従うならば、被災地のリレーによって、負債が未来の他者に返済されることは、個人の被災経験が、より大きな永遠に続く人類の歴史と接続するということである。ここで、人類の歴史まで広く拡張せず、被災した集落の歴史との接続などを念頭に置けば、被災地のリレーによって未来の他者との共生を図ることは、被災した集落の永続的な復興へとつながることが予想される。

ここで、＜借り＞とは、経済的な負債と恩や負い目といった意味をまとめた概念である。そして、経済的な債務の話だけを採り上げるのではなく、また、神に対する債務といった宗教的な話だけを採り上げるのではなく、＜借り＞を広く捉えてみる。通常、＜借り＞は、ネガティブに捉えられる。実際、資本主義の社会では、借金を返せなければ、社会的に抹殺されるから、＜借り＞を持たないようにする動きが生じる。しかし、これは＜借り＞のポジティブな面を見落としている。つまり、「相手に感謝の気持ちを感じ、そのお返しに自分ができることをして支えあっていく」契機であるというポジティブな面である。

では、＜借り＞はどうすればよいだろうか？著者によれば、「与えた方に「返礼」するのではなく、ほかの者に、あらたな＜贈与＞を行えばよい」（p.21）わけである。「＜贈与＞が＜借り＞となり、その返却があらたな＜贈与＞となることで、＜返礼を求めない贈与＞（無償の愛）は時代を超えて受け継がれていく」（p.22）ことを構想する。さらに著者の言葉をそのまま引用するならば、

> 「それによって、私たちは、弱者をきりすてるのでなく、いちばん助けの必要な人に力を貸すことができる。そうやって、かつて助けられた人がその＜借り＞を社会に返し、またそこで助けられた人がその＜借り＞を社会に返していく―その連環が続いていくようにするのである」（p.26）。

こうした構想は、被災地のリレーが定着し、未来の他者との共生が施行される社会を示しているとは考えられないだろうか。

おわりに

中長期にわたる被災地支援のあり方について、災害ボランティアを切り口に検討してきた。災害復興期における災害ボランティア活動は、中期的な支援方策を提供していた。また、複数の被災地をつなぐ被災地のリレーとそれに関わ

る災害NPOの活動は、長期的な被災地支援として、新たな社会への展望を提示していた。いずれの場合にも、災害ボランティア元年と言われた阪神・淡路大震災から20年の蓄積が活かされている。

現在では、災害NPOや災害ボランティアを制度に取り込んでいく動きも見られる。しかし、本稿で見てきたように、被災地支援に必要なことは、必ずしも制度的な支援ではなく、むしろ、住民が自由に発想し、活動していけるような領域をいかに社会に残しておくかということである。中山間地の１つの集落で10年にわたって試行錯誤することや、どこへ向かうか事前にはわからない被災地のリレーを間欠的に実施することは、特定の制度によって支えられていたのではない。中長期にわたる被災地支援においては、こうした住民の住民による自由な活動こそが求められているのではなかろうか。

参考文献

渥美公秀（2001）『ボランティアの知：実践としてのボランティア研究』大阪大学出版会

渥美公秀（2014）『災害ボランティア－新しい社会へのグループ・ダイナミックス』弘文堂

Atsumi, T.（2014）Relaying support in disaster-affected areas: the social implications of a ‘pay-it-forward’ network. Disasters, 38（S2）: S144－S156.

Gergen, K.J.（1994）. *Toward transformation in social knowledge*. 2nd ed. London: Sage. 杉万俊夫・矢守克也・渥美公秀監訳（1998）『もう一つの社会心理学－社会行動学の転換に向けて』ナカニシヤ出版

Gergen, K., J.（2009）. *Relational Being: Beyond Self and Community*. New York: Oxford Press.

熊谷晋一郎・大澤真幸（2011）『痛みの記憶／記憶の痛み：痛みでつながるとはどういうことか』現代思想、39-11、38-55

Milgram, S.（1967）. The small-world problem. *Psychology Today*, 1, 60-67.

ナタリー・サルトゥ＝ラジュ（2014）『借りの哲学』太田出版

宮本匠・渥美公秀・矢守克也（2012）『人間科学における研究者の役割―アクションリサーチにおける「巫女の視点」』実験社会心理学研究, 52(1), 35-44.

Watts, D.J. & Strogatz, S.H.（1998）. Collective dynamics of "Small-world" networks. *Nature*, 393, 440-442.

外国人住民のための「やさしい日本語」

～1.17、10.23、3.11の教訓を南海トラフ地震・首都直下型地震に活かす～

弘前大学大学院　地域社会研究科　教授
佐　藤　和　之

〈プロフィール〉 さとう かずゆき

弘前大学大学院教授。地域社会研究科で地域言語行動論を担当。1955年生まれ。東北大学大学院修了。弘前大学助教授を経て現職。
「やさしい日本語」研究で消防庁長官賞と村尾学術奨励賞（神戸に貢献のあった研究に与えられる賞）を受賞。「やさしい日本語」に関わる2014年の主要論文は以下の通り。
「外国人被災者の心の負担を軽減する『やさしい日本語』であるために」『わかりやすい日本語』（2014）、「『やさしい日本語』による情報伝達支援と方言研究」『21世紀の方言使用』（2014）、「社会言語学と『やさしい日本語』研究」『社会言語科学の源流を追う』（2014）、「『やさしい日本語』の活用による外国人コミュニティキーパソンとの協働」『JIAM国際文化研修』（2014）

減災 ― 的確な情報は被災者の心の負担を軽減する

耐震性を向上させ自然災害から建物は守れても、自然災害をなくすことはできない。しかし私たちには、被害を最小に抑えるためにできることもある。その一つが過去の知恵を活かすことである。被らずに済む災を、無防備あるいは無知だったために、幾重にも繰り返してしまうことがないために学ぶことは大切である。その、これまで経験した大災害から学ぶべき重要な知恵に情報がある。たとえ被災しても、次に自分のなすべき行動を推測でき、その行動によって達成できる目的が確かなとき、人はパニックに陥らない。むしろ互いが助け合い、日常を取り戻すことへ積極的になる。行動の判断と復興の力を支えるものが情報だった。

さて、内なる国際化に比例して増え続ける外国人住民だが、災害が起きると彼らもまた日本人と同じく被災民となる。いっとき、外国人を自ら避難することが困難な者として高齢者や乳幼児、難病患者と同じ援護が必要な者[※1]とした時期がある。しかし若い、健康な外国人被災者は、日本人向けの日本語が理

解できないだけで、適切な情報さえ得られれば地域住民や行政の重荷になることはない。逆に彼らが理解できる言語で情報を伝えられたら、外国人住民の多くは日本人が持たない能力で、避難行動の支援者にも、復興支援の心強い仲間にもなり得ることを東日本大震災の経験から私たちは知った※2。

外国人住民は、いまや日本中どこの地域社会にも住むのが自然になった。在留外国人統計※3によると、阪神・淡路大震災が起きる前年末からの20年で約６割増加している。外国人住民の多い行政は国際課や国際交流協会をもつが、少ない行政は日本人住民と同じ対応で彼らの安全を保障しなければならない。しかし大規模災害が起きたとき、実は都市規模の大小に関わらず、どの行政ももれなく３つの課題を抱えなければならなかった。

本稿では阪神・淡路大震災以来の20年間に、日本の地方行政が大規模地震で直面した重要な３課題について、表現の仕方や情報の伝え方に限定して論じる。さらにそれら課題を解決する「やさしい日本語」の効果とその信頼性について概略し、南海トラフ地震や首都直下型地震が起きた際の言語的減災活動にどう適用させられるかまでを展開する。

被災地の外国人住民に情報を伝えるための課題

日本のどこででも、災害が起きると外国人も日本人と同じ状況になることにいま触れた。事実、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震、東日本大震災では、たくさんの外国人が被災住民になった。さらに彼らには、自分の安全を確保する情報が得にくいという外国人ならではの事情もあった。いまでも、避難を促す緊急性の高い情報や、生活するのに必要な設備の停止や復旧を知らせる情報は、ラジオもテレビも避難所に張り出される掲示も日本語である。

2015年９月に起きた茨城県常総市の水害でも20年前と同じことが問題になった。人口12万（2015年10月）の市を襲った洪水は、７千人の外国人住民を避難情報からも生活復旧情報からも孤立させた。より正確にいうと、市が外国人住民向けの言語対策をとれなかったため、外国人は日本人以上に困窮した生活を余儀なくさせられたという。「外国人住民が常総市の言語対応不備を非難（筆者訳）」※4と題した英字新聞は、同市が外国人住民への言語対応を何もとらなかったことで、外国人は困窮し、憤っていることを次のように報じた。

市は外国人住民が多数いるのを把握しているのに、防災無線から伝えられた避難情報は日本語だけだったこと、Ｅメールでの緊急連絡も漢字交じりの日本人用だけだったこと、災害時にはホームページで英語やポルトガル語でも避難

情報や生活支援情報を伝えることになっていたが機能しなかったことなど。そしてそうした外国人への対応は、水害から１週間が過ぎても改善されず、住民は生活の復旧でも困窮した状況にあるというものだった。せめて外国人住民が理解できる日本語（easier-to-understand Japanese）ででも伝えて欲しいと外国人は望んでいることを強い論調で伝えた。

災害下の外国人は、避難のための情報や避難所での生活、たとえば食事の配給時間や毛布の支給といった最低限の情報でさえ入手困難で、通訳ボランティアが入るまで彼らはさまざまな情報から隔絶されてしまう。行政もボランティアも外国人支援ができない状況にあっても、外国人は日本人と同じ環境下を生き延びねばならない。だから日本人と同じ情報を外国人にも伝えなければならないのは当然である。そのとき、それぞれの外国語で伝えられたら最善である。堂々巡りになるが、災害直後の混乱期に、被災地の公共機関が複数の外国語で伝えることはできない。英語であってさえ、発災直後の状況を翻訳して流せるようになるまでは時間がかかる。

東日本大震災のとき、被災地に住んでいた外国人の国籍は160か国以上（災害救助法適用市町村を有する県の外国人登録者）※5だった。それぞれの被災市区町村が日本人と同じ避難や復旧や生活に関わる情報を、多言語で伝えられなかったことは言うまでもない。

この20年、外国人を地域住民に抱える自治体は、そのことへの対応をさまざまに検討してきた。そしてここで注意すべきは、外国人住民の多寡とこの課題は相関関係にはないということである。つまり、外国人の住民が少なければ行政は人員をそのためだけに割けないし、外国人ボランティアも支援にやってこない。また外国人同士の共助も成立しないことから、地域社会の負担は大きくなるだけである。外国人住民を無視する意図はもちろんない。しかし結果として、外国人住民の自助能力と近隣住民の公助に期待して日本語での情報だけを伝えることになってしまう現実がそこにある。前述常総市での例がまさにその状況だった。

「やさしい日本語」とは何か

内なる国際化が進む日本の地域社会は、このような現実を改善し、災害時に外国人住民の安全が保障できることばを必要とした。しかしそこには阪神・淡路大震災以来の、中越地震にも東日本大震災にも共通した、そして改善しにくい３つの課題があった。１つ目は、大規模地震が起こった後の行政は72時間の

あいだ、被災者への十分な支援活動ができない状態になることである※6。２つ目は同じ72時間のあいだに外国人対応のボランティアは被災地に入れないこと、そして３つ目が外国語での情報は伝えられない状況になることだった。

社会言語学や日本語教育学を専門とする言語研究者は、この課題を解決するため、情報を得られず困っている外国人はどんな人たちで、言語研究者として支援できることは何かから考え始めた。

まず救うべき外国人は、日本に来て１年を過ぎたくらいまでの人たちであることが判明した。つぎに、彼らはさまざまな母語をもつが、日本で生活しているため、バスに乗ったり買い物をしたりするくらいの日本語が使えることも分かった。さらにもう一点、災害下で情報を知らせようとする日本人の外国語能力と困っている外国人の日本語能力を比べると、片言の日本語でも、明らかに外国人の日本語能力の方が高いこと、そしてなによりこのことは、彼らの母語がそれぞれに違っても、その程度の日本語なら、誰もが等しく理解できることを意味した。このことから私たちは「日本に住んで１年くらいの外国人が使っている語や文法の日本語で災害時の情報を伝える」ことにし、それを「やさしい日本語」と呼ぶことにした※7。

つぎに1995年以来の大震災に共通した、あるいはそれぞれの震災での特徴から必要だった情報の種類やその表現、外国人たちの避難行動、情報の入手経路、外国人を支援する機関や団体の対応状況と時間的経過などを調査、整理し、つぎのような対策を提案した。

発災直後は、一人でバスに乗ったり買い物をしたりする程度の日本語音声（読みことば－ラジオやテレビ、防災無線、市役所や消防の広報車）で避難所まで誘導する。そしてその後、通訳ボランティアが対応できるようになるまでは、やはり同程度の日本語の文字（書きことば－掲示物や配布物）によって情報を伝える。その時間はおおむね発災からの72時間であり、この方法がもっとも効果的かつ現実的なことを報告した。たとえば避難所への誘導は次のような表現にする。

避難所＜みんなが　逃げる　ところ＞は　安全です。 避難所は　だれでも
使うことが　できます。 外国人も　使うことが　できます。 避難所に　行って
ください。 ぜんぶ　無料です。 お金は　いりません
避難所＜みんなが　逃げる　ところ＞で　できることを　知らせます
①水や　食べ物や　情報を　もらうことが　できます
②トイレに　行くことが　できます
③寝る　場所も　あります

多言語の一つであるための「やさしい日本語」文法

上記、誘導のための案文は東日本大震災のときに使われた表現で、災害時でも外国人が的確に理解し行動できる表現にする「やさしい日本語」文法12項目からなる。『増補版「やさしい日本語」作成のためのガイドライン』※8から要点を簡略化して引用する。

⑴　難しいことばを避け、簡単な語を使う

基本的な約2,000語で、外国人のための日本語能力検定試験でいうと旧４級と３級の語を使用（「火災が発生しました」を「火事が　おきました」に言い換える程度）

⑵　１文を短くする（平仮名だけで書いて24文字以内）

⑶　災害時によく使われることばや知っておいた方がよいと思われることばは、そのまま使う。たとえば津波、震度、余震、避難所といった語は説明を加えて使う（言い替え例の津波参照）

言い替え例

普通の日本語	「やさしい日本語」
給水車 ・・・・	水を　くばる　車
迂回する ・・・・	違う　道を　行く
津　波 ・・・・	津波＜とても　高い　波＞
デ　マ ・・・・	うその　話
渋滞する ・・・・	混んでいる
行方不明 ・・・・	どこに　いるか　わからない　人

⑷　カタカナ外来語はできるだけ使わない

ダイヤル …… 原語とは意味が違うので通じないため

ライフライン … 原語とは意味が違うので誤解を招くため
デマ …… 原語では行われない省略なので意味が通じないため

⑸　擬態語や擬音語は使わない
⑹　動詞を名詞化したものはわかりにくいので、できるだけ動詞文にする
「壁に割れを見つけたら」のような表現で、「割れ」を「割れた　ところ」にする
⑺　あいまいな表現は避ける
⑻　二重否定の表現は避ける
⑼　文末表現はなるべく統一する
⑽　意味のまとまりが伝わるよう、文節で区切った分かち書きや読み方をする
⑾　使用する漢字や漢字の使用量に注意する（一文あたり３から４字が目安）。また、全ての漢字にルビを振る
⑿　ローマ字は使わない

このように、「やさしい日本語」は日本に住んで１年くらいの外国人なら知っている語や漢字、文構造を使うため外国人によく伝わる。日本人が想像しやすい文でいうと、小学校３年生の国語の教科書で使われている文に似ている[※9]。

１分あたり360拍で読む放送用の「やさしい日本語」

災害が起きた後、避難所までは音声で誘導することを推奨しているため、「やさしい日本語」にする12の文法に沿った放送用案文を560文用意し、発災直後からの180分間に伝える情報を時間軸に沿って配列した。

また放送用案文を読むときの速さは１分あたり360拍とした。通常のニュース文（NHK）を読む速さは440～490拍なので、それよりゆっくりした読み方である[※10]。

放送用案文の具体例（読み専用文のためルビは省略）

⑴　これからも　大きい　地震が　続くかもしれません	（０～２分）
⑵　地震は　止まりました。 落ち着いて　ください	（２～５分）
⑶　電話は　混んでいます。できるだけ　電話は　使わないで　ください	（20～60分）
⑷　あなたの　国の　大使館に　あなたが　大丈夫かどうか　教えて　ください	（60～180分）
⑸　ラジオで　外国語の　ニュースが　あります	（60～180分）

（　）内の時間は発災から計測したもので、その時間内に伝えるべきことを意味する

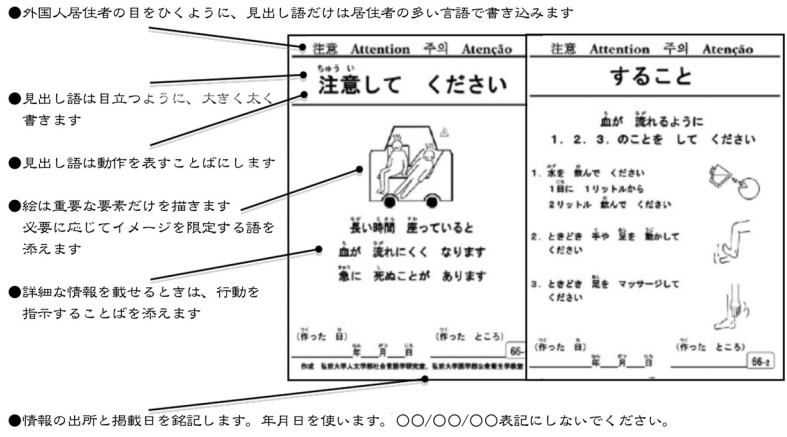
「やさしい日本語」を使った掲示物の作り方

かつてからのどの大震災でも、またインターネットが普及した近年の大震災でも、被災者が日常を取り戻すときに頼った情報は紙媒体によるものだった。原初的だが、災害下で確実に情報を伝え、また何度でも確認できる媒体として手書きの掲示はとても有効である。とくに外国人にとって聞き逃すことがないという効果は大きい。東日本大震災を経験した外国人への調査[※11]でも、「ポスター形式であれば読まれる可能性が高まる」や「大切なことを伝えるためには、文字が少なく分かりやすいポスターを掲示するのが効果的」との回答があった。

そこで私たちは、さらに掲示物で伝えるための５基準を設けた。たくさんの掲示物が氾濫する中にあっても外国人の目をひき、そして日本語だけど読んでみようという気にさせる情報の書き方と表現に配慮した情報配列の正書法である[※8]。

⑴　見出しだけは居住している外国人の複数の言語で書く（この見出しは「注意」とか「注目」とか「無料」とかの基本的な動作や要点と直結する語にする）
⑵　文字は大きく書き、行間を広くとる。漢字に振るルビもできるだけ大きく書く
⑶　内容に関連する絵や地図などを付ける
⑷　掲示物を作成した機関や団体の名前を書き込む
⑸　作成年月日は必ず書く。掲示時間も書くことが望ましい

そうする理由は省略するが、前出注８の『増補版「やさしい日本語」作成のためのガイドライン」に説明がある。必要に応じて参照いただきたい。



「やさしい日本語」で伝えるために：マニュアルを活用する

被災地で困窮する外国人の身の安全と生活確保のための情報を「やさしい日本語」で伝えられるようマニュアルを作った[※12]。マニュアルの使い手には都道府県や区市町村役場の外国人住民担当者、外国人支援を役割とするNPOやNGOの職員、消防、マスコミ、町内会の世話役といった人を想定した。

マニュアルでは、発災直後から実際に使えるよう配列した時系列の放送用案文（コミュニティーFM・字幕スーパー用）や72時間以内に必要となる掲示物（行政・ボランティア用）、また東日本大震災で課題となった放射能に関する注意喚起の掲示物、配布物などを具体的に示した。このマニュアルの活用によって、つぎのような効果が生じることを想定した。

① 災害発生直後でも被災者は適切な避難行動がとれるようになる
② 日本語に不慣れな外国人でも、緊急時に適応した行動がとれるようになる
③ 被災者たちのこころの負担を軽減することができるようになる
④ 行政やマスコミは、翻訳に時間を費やすことがないため、時間軸にそった適切な避難誘導が可能となる
⑤ 外国語への翻訳、通訳時に生じやすい誤訳から解放されるようになる
⑥ マニュアルが適所に配備されれば、発災直後から行政に依存しない避難誘導が可能となる

マニュアル内の都市名を「弘前」にしているが、弘前という地名とそこの情報をそれぞれの地域情報に置き換えたら、各コミュニティでそのまま使える「減災マニュアル」になることを念頭に作っている。その内容や案文、イラストはホームページで公開している。検索エンジンを使って「やさしい日本語」「弘前大学」と入力して確認すると簡便である。

さらに私たちは、このような「やさしい日本語」を使った表現を誰もが作れるよう、「やんしす」という「やさしい日本語」化を支援するシステムを開発した。パソコンに「やんしす」を組み込むと、被災地での支援に際し、パソコンがインターネットにつながっていなくても「やさしい日本語」文法に合致した表現になっているかを確認、校正することができる[※13]。このソフトも同ページからのダウンロードが可能である。いずれも著作権フリーだが、公にするときは引用元のクレジットだけ書き添えて欲しい。

「やさしい日本語」の有効性を検証する

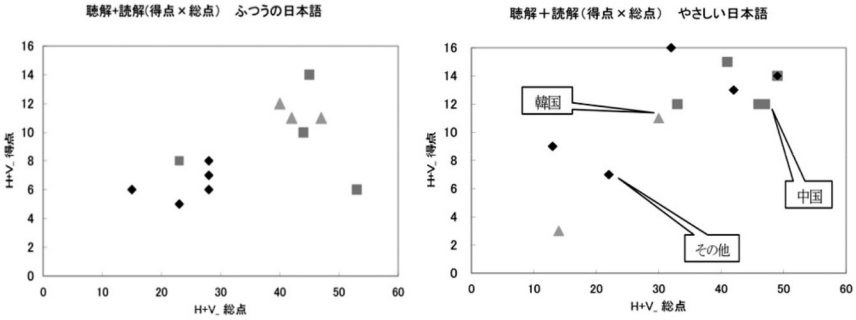
「やさしい日本語」の有効性を確かめるため、日本語での簡単な日常会話が

できる程度（旧日本語能力試験３級程度）の外国人に複数回の検証実験を行った。被験者は実験の回ごとに異なる。参加した外国人は漢字圏と非漢字圏の出身で、それぞれの割合を同じに、また日本語の学習歴も同じにした二つの集団を作って比較した。実験で使った表現は、災害情報を知らせる同じ内容の「やさしい日本語」と普通の日本語によるもので、それらを読みことば（放送）と書きことば（掲示物）で伝え、「やさしい日本語」の方が普通の日本語より伝わる効果が高くなるか検証した。

まず2005年の実験結果を示すと、普通の日本語での情報を聞いたり見たりして正しく理解した外国人は60.5%だった。一方、「やさしい日本語」での同じ内容を正しく理解した外国人は84.9%で、「やさしい日本語」で伝えられる情報は、普通の日本語より、よく伝わることが検証された※14。そのときの有意水準は１％であった。

また次のグラフは2004年に行った同様実験の結果である※15。横軸にはその外国人の日本語能力をとっていて、右に行くほど日本語能力は高い。縦軸は実験で使われた行動指示表現に対するそれぞれの外国人の正答得点で、上に行くほど正しく理解し、行動したことを表している。また■は中国語話者、▲は韓国／朝鮮語話者、◆はそれ以外を母語にしている話者（非漢字圏話者）である。

両図を見比べると、「やさしい日本語」による図の方の被験者はグラフ上半分に広く分布していて、とくに右上1/4に集中している。この傾向は非漢字圏話者（◆）に著しい。また普通の日本語では左下に固まっていた非漢字圏話者が、「やさしい日本語」で伝えた図では最多得点を得ている者も複数いた。この２枚の図から「日本語能力の高い外国人でも、普通の日本語を理解できないことがあるが、『やさしい日本語』だとよく理解できている」。また「日本語能力の低い外国人では、普通の日本語だと理解できないことが多いが、『やさしい日本語』では理解できることが多くなる」。すなわち「『やさしい日本語』は、漢字圏からの外国人にも非漢字圏からの外国人にも災害時の避難誘導に等しく効果がある」こと、また「日本語能力が低い人にも有効」なことが検証できた。



横軸は、日本語能力を知るためのテストの正解数。右に行くほど日本語能力は高い
縦軸は、指示された行動の達成数。上に行くほど達成数は高い

在住外国人の日本語能力と日本人の外国語能力

ここでは情報の受け手である外国人住民の「やさしい日本語」で伝えられた情報についての反応を報告する。東京都（地域国際化推進検討委員会）の報告に、東京で生活する外国人の76%が「日本語でコミュニケーションが取れる」と答え、「やさしい日本語」だと「理解できる」と答えた外国人はさらに多い85%だったとある[※16]。被災地になった福島県の国際交流協会が調査した結果[※17]では、英語や中国語（76%）での災害情報より「やさしい日本語」（80%）で伝えられる情報を高く求めていた。情報の受け手である在住外国人の８割前後が日本語で大丈夫と感じている。また仙台国際交流協会の報告書でも、東日本大震災を経験した仙台に住むブラジル人女性が「ゆっくり優(ママ)しい日本語なら、理解できる。『これから、やさしいにほんごでながします』を聞くと安心。」と振り返る[※18]。この報告書にはまた、避難所運営を経験した町会長が「（外国人に）避難所での炊き出しや注意事項を周知することが難しかった。－中略－　拡声器や大声で避難者に呼びかけることで日本語でもどうにか伝わることも実感した。」との経験談もある。

ここで私たちが考えるべきは、災害下で情報を伝える日本人の外国語能力と情報が得られず困窮している外国人の日本語能力についてである。その外国人たちだが、実は日本に住んでいて、バスに乗ったり買い物をしたりする日本語能力をもっている。何より彼らの母語はそれぞれに違っても、一様にある程度の日本語は理解できるという特徴がある。すなわち、片言であっても、押し並べて外国人全体の日本語能力の方が日本人の多言語対応能力より高いわけで、外国人がよく理解できる日本語を使う方が理に適っている。

日本語を母語にする私たちにしてみると、たとえ英語がしごく堪能だとして、それでも日本語での情報を外国語に翻訳するには慎重さが求められる。誤訳の危険があるだけでなく、誤解を生じる表現をしていることに気付かず伝え続ける危険性もある。しかし「やさしい日本語」なら、その表現が適切かどうかをほとんどの日本人は確認できる。日本人だからこそ、日本語をさまざまに言い換えられることにも気付く必要がある。

「やさしい日本語」は万能といっているわけではない。外国人住民の母語で伝えるという視点で言うなら、災害直後のため対応可能な外国語の翻訳者がいない、あるいは翻訳・通訳者が不足しているときでも、「やさしい日本語」でなら、場合によっては異文化に精通した違う言語の通訳者による対応も可能と考える。例えば中国語の通訳者が、不足しているスペイン語通訳者に替わり「やさしい日本語」でスペイン語を話す住民に情報を知らせることもできるということである。通訳者は伝えるべき情報の取捨選択や、より分かりやすい言い回しへの言い替えに長けており、「やさしい日本語」で伝えるのに適した逸材である。理想を言えば、災害対策本部などの関係部署の職員がガイドラインに沿って「やさしい日本語」で原文を作ってくれたら、多言語への翻訳時間は大幅に短縮でき、より迅速な外国人被災者支援が可能になる。

「やさしい日本語」活用の状況と理由

日本各地で「やさしい日本語」はどう活用されているのか確認した。以下はその結果である。図は西日本での活用例を地図にしたもの※19で、大阪を中心として西・南日本の各自治体がさまざまな媒体で広く利用していた。出典の注19のホームページでは、東日本を含めた日本の全都道府県が「やさしい日本語」を活用している状況やそれぞれの自治体が防災情報、防災計画、避難誘導標識、注意喚起情報、生活情報などで活用している事例および活用媒体などを確かめることができる。

具体例を記すと、たとえば大阪市や大阪府は、地域防災計画で外国人住民に災害情報や救援措置情報、他を「やさしい日本語」で伝えることにしている（大阪市地域防災計画第２部第３章第12節）。東京都でいうと、都の地域国際化推進検討委員会は、2012年に『災害時における外国人への情報提供』を刊行している※16。東日本大震災を経験して「外国人への迅速かつ的確な情報提供をどのように行っていくかが喫緊の課題」とした上で、そのためには「『やさしい日本語』を取り入れることが有効である」や「『やさしい日本語』を翻訳

言語のひとつとして据えることにより、情報を理解できる人の視野を広げることが期待できる」、「行政職員や防災（語学）ボランティアは、研修を通じて、平時から『やさしい日本語』を習得し、災害時の情報提供に備える必要がある」と答申する。また、「東日本大震災時における区市町村等・外国人支援団体の状況」では、「やさしい日本語の取り扱い状況」の調査を外国人支援団体にしたところ、「既に導入している」が40％で、「導入することを考えている」は30％だったことを報告する。７割が何らかの形で「やさしい日本語」を外国人支援の情報伝達手段にしようと考えていた。

また横浜市では、東日本大震災以前に「多言語広報指針」を制定[※20]していて、「⑴ 外国語：英語、中国語、ハングル、スペイン語、ポルトガル語による情報提供を基本とする。－中略－ ⑵ やさしい日本語：第１号に掲げる言語以外の言語への配慮として、日本語情報に『平仮名のルビ』を付すとともに、平易でわかりやすい表現による要約を添えて、情報提供を行う」住民サービスをしていることなども知ることができる。

大きな地震が起きると被災者たちは避難所に集まる。担当の職員たちは、水や食料、毛布など、彼らが避難所で暮らしやすくなる努力をする。しかし避難所では、限られた量の救援物資を公平に分けるだけでも精一杯なのに、他方では弁当や水をどう配るかだけで諍いが起きてしまう。たとえば外国人には「一家族、ペットボトル一本」の意味が伝わらない。「外国人がたくさんの水を持って行った」ことが、阪神大震災のときも中越地震のときも、そして東日本大震災でも問題になった。避難所という特別な社会では、ことばの壁がたくさんの誤解や諍いの原因となって外国人差別に結びつく。こういった文化摩擦を避ける意味からも、必要最低限の、どのような状況になっても必要となる案文を事前に準備しておくことはとても重要である。

しかしたとえ事前に多言語での案文を作っていたとして、その時によって変わる内容や、伝える側が外国語での内容の確実性を担保できない限り、行政は被災者に情報を伝えることはできない。すなわち外国語支援を専門にするボランティアが対応できるようになるまでは、「やさしい日本語」での情報提供以外は考えられないのである。その間、私たちが責任を持てることばは日本語である。「やさしい日本語」の活用は、伝える側にも安心をもたらす。情報の的確性や安全性、伝達の速攻性を考えても現実的な対策であることに気づいた結果がこの地図の全国分布になっている。

東日本大震災からの学び

「残ることを決めるに足る十分な情報を得られたか」。東日本大震災直後、日本に残った外国人の多くが言ったことばである。情報不足の中で未知の災害と闘うには恐怖が勝る。しかし行動を決断できる情報があれば恐怖に打ち勝つことができる、と残った外国人は判断した。情報の受け手である外国人は日本語で大丈夫だから情報が欲しいと思っているのだから、発信する側は外国人には外国語でという呪縛から解放され、「やさしい日本語」でいち早く情報を伝えるべき、ということを学んだ。

もう一つ、外国人に「やさしい日本語」で伝える新たな目的も東日本大震災から学んだ。外国人住民に情報を迅速に伝えることで、彼らに被災地での大きな力になってもらうという目的である。被災地では「さまざまな外国人住民から『自分にできることがあれば何でもしたい』と言われ、本当に心強く、嬉しく思いました」という声があった。これまで引用した被災地の報告書には、外国人からのそういった声がたくさん掲載されている。「外国人は弱者だけれども、災害発生時には体力が衰えている高齢者などを若いペルー人が担いで避難することもできる。ただ弱者なのではなく、社会貢献ができることも知ってもらいたい。」「日本の社会の中で、外国人として何ができるかを考えるようになった」「日本に住んでいるから日本の復興に協力しないといけないと思う」「慌てることなく、これからも日本社会のために貢献したいと思う」「同じ外国人住民として外国人住民側は日本社会に溶け込んで日本人住民と共に地域を支える努力をもっとしなければならないと私は思う」。同じ社会に住む外国人だから、住民として地域の復興に力を発揮する仲間になりたいとの心遣いである。そのときの、日本人と外国人が互いに通じ合えることばが「やさしい日本語」である。災害下での外国人住民は日本人と一緒になって、日本語に不慣れな外国人、あるいは母語を活かした海外とのインターフェースの役割を担ってくれるはずである。

外国人を日本語の分からない人たち、要支援者[※21]と決めてしまわず、日本人の復興能力と補完し合える能力をもった仲間と考える。同じ地域に生活する隣人との「やさしい日本語」を使った減災環境を構築するということである。

この考えは、内閣府『定住外国人施策ポータルサイト掲載におけるやさしい日本語の活用に関するPlain English（平明な英語）についての調査』[※22]中の、「内閣府では、日本語能力に不安のある日系定住外国人に対しての情報提供の在り方を検討しているが、『やさしい日本語』は速やかで正確な情報提供が可

能なことから、通常時のみならず災害発生時等にも大きな効果を発揮することが期待されており、内閣府のみならず全国的にも普及させる必要がある。」に反映されている。多くの外国人を受け入れるようになった地域社会を考えるとき、「やさしい日本語」での伝達は日頃から行われているべきである。

「やさしい日本語」での情報を、さまざまな媒体で外国人住民に伝えることに慣れ、外国人住民には、そういう表現で情報が伝えられることを知らせておくということである。いざ災害が起きたとき、日本人住民と同じ最新の避難情報や復旧方法や生活情報を「やさしい日本語」で伝えられたら、外国人住民はもはや支援者として活躍する地域住民になる。

「やさしい日本語」研究会について

「やさしい日本語」研究会は、さまざまな機関からの研究者と弘前大学の学生、行政、コミュニティFM、NPOの職員、編集者や医療者により組織化されている。2015年度の「やさしい日本語」研究に参加している研究者の現職名はつぎの通り（五十音順）。

NPO法人CAST職員・京都工芸繊維大学教授・国立国語研究所名誉所員・コミュニティFMアップルウェーブ取締役・さかもととともみクリニック院長・佐藤内科医院長・大東文化大学講師・東京農工大学教授・統計数理研究所客員教授・東北大学教授・ひつじ書房代表取締役・弘前大学教授・弘前地区消防事務組合消防司令長・藤盛医院長

引用文献・引用html

※1　災害時要援護者の避難対策に関する検討会（2006）『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』内閣府（防災担当）

※2　佐藤和之（2011）「外国人への情報伝達と『やさしい日本語』化支援」『地方自治職員研修』44-610、公職研

※3　在留外国人統計（法務省）
http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html
（2015年10月アクセス）

※4　Foreign Joso flood victims hit out at city's monolingual response（2015）"The Japan Times" Sept.18 （2015年10月アクセス）
http://www.japantimes.co.jp/news/2015/09/17/national/social-issues/foreign-joso-flood-victims-hit-citys-monolingual-response/#.

ViMF3xDhAUE

※５　法務省「災害救助法適用市町村の外国人登録者数について」（2015年10月アクセス）
http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00019.html

※６　佐藤和之（2007）「被災地の72時間－外国人への災害情報を『やさしい日本語』で伝える理由」
『「やさしい日本語」が外国人の命を救う』、やさしい日本語研究会

※７　真田信治（1996）「『緊急時言語対策』の研究について」『言語』25-1、大修館書店

※８　社会言語学研究室（2013）『増補版「やさしい日本語」作成のためのガイドライン』、弘前大学社会言語学研究室
http://human.cc.hirosaki-u.ac.jp/kokugo/ejgaidorain.html（2015年10月アクセス）

※９　弘前大学社会言語学研究室「『やさしい日本語』におけるやさしさの基準について」
http://human.cc.hirosaki-u.ac.jp/kokugo/EJyasashisa-kijyun.html（2015年10月アクセス）

※10　「災害時に外国人にも情報が伝わる放送の読み方スピードの検証結果」（社会言語学研究室）
http://human.cc.hirosaki-u.ac.jp/kokugo/onnseikennsyoukekkarenbunn.html（2015年10月アクセス）

※11　かながわ国際交流財団（2012）『外国人コミュニティ調査報告書』

※12　弘前大学社会言語学研究室（2013）『増補版・災害が起こったとき外国人を助けるためのマニュアル』
http://human.cc.hirosaki-u.ac.jp/kokugo/zouhomanual-top.html（2015年10月アクセス）

※13　「やんしす」YAsashii Nihongo SIen System（東北大学工学研究科・伊藤研究室）
http://www.spcom.ecei.tohoku.ac.jp/~aito/YANSIS/（2015年10月アクセス）

※14　馬場康維・米田正人（2007）「実験の結果と検証」『「やさしい日本語」が外国人の命を救う』、「やさしい日本語」研究会

※15　馬場康維（2007）「実験による検証」「やさしい日本語の仕組み」『「やさしい日本語」が外国人の命を救う』、「やさしい日本語」研究会

※16　地域国際化推進検討委員会（2012）「東日本大震災時の状況に関する調査」『災害時における外国人への情報提供―東日本大震災の経験を踏まえて』東京都生活文化局都民生活部

※17　福島県国際交流協会（2013）平成24年度『東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所事故に関わる外国出身等県民アンケート調査』、福島県

※18　仙台国際交流協会（2012）「『多文化防災』の協働モデルづくり報告書」

※19　弘前大学社会言語学研究室「『やさしい日本語』の活用事例」
http://human.cc.hirosaki-u.ac.jp/kokugo/EJ8syakaitekihyouka.top.html（2015年10月アクセス）

※20　横浜市市民局「横浜市多言語広報指針」
http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/koho/foreign/（2015年10月アクセス）

※21　災害対策基本法第４章第３節第49条の10（最終改正平成27年５月20日）

※22　内閣府（2013）「定住外国人施策ポータルサイト掲載におけるやさしい日本語の活用に関する Plain English（平明な英語）についての調査」、WIPジャパン株式会社
http://www8.cao.go.jp/teiju/research/h25/plain_english/pdf_index.html（2015年10月アクセス）

次世代へのメッセージ①

～時代は変わったか～

朝日新聞　東北復興取材センター長・仙台総局長
坪　井　ゆづる

〈プロフィール〉 つぼい ゆづる

1958年、奈良市生まれ。82年、早稲田大学法学部卒、朝日新聞社入社。長野、北海道勤務の後、90年から政治部員。社会党、自民党、自治省などを取材。AERA編集部員などを経て、2003年から論説委員（内政担当）。07年から編集委員（政治担当）。11年から論説副主幹。12年６月から仙台へ。東日本大震災を機に朝日新聞が中堅・若手研究者らとつくった「ニッポン前へ委員会」事務局長、社外では日本自治学会理事、京都大学法学部客員教授（08年～10年）、NPO法人スローライフジャパン理事なども務める。

「次世代へのメッセージ」には、２種類あると思う。

ひとつめは、大震災そのものが発するもの。何年か経って振り返ると、あの日を境にして社会が変容したと気づく。そこから読み取れるメッセージだ。

ふたつめは、私たちの地域や個人レベルのもの。惨禍を何年経っても忘れない、記憶し、伝えていくために綴るメッセージだ。

●関東、阪神、そして東日本

まずは大震災が発するメッセージから考えてみる。

私は大震災２年後の2013年３月11日付の朝刊１面に次のように書いた。

「関東大震災のあとは都市化がすすんだ。阪神大震災は『ボランティア元年』でNPO法を生んだ。では東日本大震災で時代はどう変わるのか」

関東、阪神の大震災はその巨大さゆえに時代を画した。東日本はさらに大きな広域・複合災害である。犠牲者は関連死も含めて２万１千人を超えた。いまなお、約17万人が避難生活を強いられ、うち６万人がまだプレハブ仮設にいる。これほどの災害は、かつてない。だから、世の中も大きく変わるに違いない、といまでも思っている。

政府の復興構想会議（五百旗頭真議長）は「復興への提言」で、その道筋に

ついて「どの切り口をとって見ても、被災地への具体的処方箋の背景には、日本が『戦後』ずっと未解決のまま抱え込んできた問題が透けて見える」と書いた。

たとえば、東京で使う電気を福島でつくってきたエネルギー供給のあり方や、東京一極集中のいびつな国と地方の上下関係も「未解決のまま」の問題だろう。「3.11」は、こうした国の成り立ちを根幹から問い直すように見えた。

私が期待した時代の変化は「脱原発社会の実現」だった。あれだけの事故を起こし、色も臭いもない恐怖をまき散らした原発には、もう頼るまい。それこそが、大震災が次世代へ残す最もわかりやすいメッセージだと考えていた。

だが、実現への道筋はまだ見えてこない。なにしろ、原発を海外へ売りに行く政権である。廃棄物を処理できる見通しもなく、周辺住民の避難計画の策定も十分とはいえないのに、粛々と再稼働させていく政権である。

●繰り返される土建国家型の復興

5年が経って、津波被災地で目立つのは、高速道路の延伸、拡幅であり、そびえ立つ巨大防潮堤の威容であり、漁港や農地を元に戻す工事であり、広大な盛り土である。ダンプカーの隊列もすさまじい。どれも、戦後一貫して続けられてきた土建国家型の復興そのものだ。

学校の再建、地域医療の充実、コミュニティの再生などよりも、土木工事のコンクリートに資金がつきやすい仕組みは相変わらずだ。これが各省の縦割りでしか物事を進められない、この国の宿痾（しゅくあ）なのか。

しかも、具体的な復興事業は国土交通、農林水産など5省の40事業から自治体に選ばせる。その財布のひもは各省が握る。どれほど柔軟に運用されても、事業選定を通じて、決定権を持つ国と、陳情する自治体との上下関係が再構築されていっている。

原発被災地はさらに厳しい。JR双葉駅の時計は大震災の時刻を指したまま朽ちつつある。そんな帰還困難区域を貫いて走る常磐自動車道と、その下に広がる無人の街の残酷なまでの格差に言葉を失う。それでも原発の再稼働を急ぐ現状は、原発爆発などなかったことにしよう、と言わんばかりだ。

こうした現場を歩くと、これほどの大震災でも変われない社会、変わろうとしない国であることに愕然とする。

だから私は震災3年の朝刊1面に「東北を『植民地』にするな」、震災4年の1面には「見えてきた悩ましい現実」、5年の1面には「復興へ権限・財源

を被災地に」と、いずれも復興のすすめ方に懐疑的な記事を書いた。そして、もっと住民が主役になれる復興にするために、権限や財源を自治体に渡すように訴えてきた。

「そう、あわてるな。まだ５年ではないか」「すでに社会の変革の芽は出ている」といった見方もあるだろう。確かに、遠く離れた自治体同士の災害連携が画期的に深まったし、NPOと行政の提携も進化した。多くの企業の長期的な支援も、これまでにないことだ。何よりも、ボランティアに来た学生たちが、その後の安保法制論議などで政治に関心を持ち始めている。いずれも、大いに評価する。だが、千年に１度の大震災がもたらす時代の変化とは言いがたい。

５年で変われないものは、10年たっても変われないのではないかとも思うが、大震災の残すメッセージが「この国は変われない」では、あまりに悲しい。

●語り継ぐために

次に、地域や個人レベルのメッセージを考えてみる。津波の悲劇を語り継ぐ取り組みは多彩に繰り広げられている。２つ紹介する。

第１の事例は震災遺構だ。宮城県南三陸町の防災対策庁舎は解体の危機を免れた。「津波が来ます」と防災無線で避難を呼びかけた町の女性職員（24）ら43人が、津波の犠牲になった場所だ。いまは鉄骨だけが残る。

「津波の猛威を語り継ぐもの」は「つらい記憶の復元装置」でもある。遺族のなかでも意見が割れるなか、町は震災の半年後に、解体方針を示した。その１年後、①即時解体②解体の一時延期③保存・陳情が同時に町議会に出され、即時解体だけが採択された。さらに１年後の2013年９月には、町長が「解体」を表明した。倒壊の危険があるし、保存費用も出せないという理由だった。

潮目が変わったのは、2014年秋だ。宮城県が設けた震災遺構を話し合う有識者会議が「広島の原爆ドームにも劣らないインパクトを持ち、強い発信力がある」と保存を強く主張したのだ。これを受けて、村井嘉浩知事が2015年１月に「20年間の県有化」を提案し、６月末に町が受け入れた。原爆ドームが戦後20年たってから保存が決まったことも考慮された。

この経緯は、復興を語る際に、時間軸を変えてみることの大切さを示している。まちの再興ではスピードが重視されるし、被災者は悲しい記憶と向き合いたくないので、遺構保存の大切さは語られにくい。そうこうするうちに、被災した構造物はどんどん解体されてしまった。だが、「百聞は一見にしかず」

を体現し、ゴツゴツとした悲劇を実感できる震災遺構には、違う時間軸で向き合うべきだ。この教訓は、将来の被災地でも語り継ぐべきメッセージだと考える。

●「夢だけは壊せなかった大震災」

第２の事例は、宮城県女川町の石碑だ。町は住民約１万人のうち、827人が死亡・行方不明になり、家屋の約７割が全壊した。その町の中学生たちが町内の21カ所の浜すべてに、津波の到達点を伝える石碑を建てる。

悲劇を繰り返さないために、自分たちに何ができるか。震災直後に中学生になった子どもたちが授業で話し合った。半年後、「とにかく逃げること」で意見がまとまりかけたとき、「違うよ」と叫んだ子がいた。「『逃げよう』と言っても逃げない人がいる。そういう人を助けようとして亡くなった人もいる」。避難を呼びかけに出た行政区長の祖父を失った子だった。

その後、生徒らがたどり着いた結論は①絆を深める②高台へ避難できる町をつくる③記録に残す――という３つの津波対策だった。

ここからが、すごい。記録に残すために、浜ごとに石碑を建てよう。それには１千万円かかりそうだ。ならば、自分たちが100円募金で集めよう。日本の人口の千分の１の人たちの協力を集められればできる、と考えた。

そして、修学旅行に行った東京でも募金活動をするなどして、本当に資金を集めてしまった。すでに10基が立っている。

「女川いのちの石碑　千年後の命を守るために」と刻まれた石碑には、生徒たちの句がある。「夢だけは壊せなかった大震災」とか、「逢(あ)いたくて　でも会えなくて　逢いたくて」などだ。

みんなで考えた文章も彫られている。「絶対に移動させないでください。もし、大地震が来たら、この石碑より上へ逃げてください。逃げない人がいても、無理矢理にでも連れ出してください。家に戻ろうとしている人がいれば、絶対に引き止めてください。今、女川町はどうなっていますか？悲しみで涙を流す人が少しでも減り、笑顔あふれる町になっていることを祈り、そして信じています」

2015年３月、生徒たちは仙台市であった国連防災世界会議で現状を報告し、大きな拍手を浴びた。

●「花は咲けども」

最後は「津波てんでんこ」の話。津波に襲われたら、家族のことは考えずに、てんでばらばらでいいから避難しようという意味だが、実はそれだけではない。

被災地には、救えたはずの命を救えなかった、と悔いている人々がたくさんいる。あのとき手を離さなければ、あと少し早く駆けつけていれば、家族や友人は助かったのに…。そんな思いを抱えているのだ。

こうした自責の念に駆られている人々に、「津波てんでんこ」は「津波はめいめい逃げるもの。あなたは悪くありません」と語りかける。津波はそれほど恐ろしく、抗えないものなのだから、そんなに自分を責めないでください、という究極の癒やしのメッセージが込められているのだ。

最後の最後に、震災ソングについて、ひとこと。NHKの「花は咲く」に対抗する「花は咲けども」という歌がある。山形県長井市のおじさんグループ「影法師」がつくった。「原子の灰が降った町にも」と始まり、「花は咲けども　春を喜ぶ人はなし　毒をはき出す土の上　うらめし　くやしと　花は散る」といった歌詞が続く。YouTubeで、ぜひ視聴してみてください。

（左）宮城県南三陸町の防災対策庁舎。復興に向けて、周囲で盛り土がすすむ。（2015/11/01）

（右）住民とともに、10基目の石碑の建立を祝う。宮城県女川町。（2015/10/31）

次世代へのメッセージ②

～阪神・淡路大震災の記憶～

神戸市消防局　警防部　警防課長
濱　田　宗　徳

〈プロフィール〉 はまだ むねのり

1964年生まれ。1983年神戸市消防局入庁。1985年から1991年専任救助隊に任命される。1993年警防課に配属、1995年に阪神・淡路大震災を経験する。1999年消防司令に昇任、東灘消防署消防係長、航空機動隊航空救助係長、警防課計画係長を経て2009年消防司令長に昇任、神戸市消防学校教育担当主幹、救助担当課長、2014年４月より現職。

【平成７年１月17日５時46分】

ふと目が覚めた。直後にとてつもない揺れに襲われ、とっさに隣で寝ていた妻と子どもに覆いかぶさり揺れがおさまるのを待った。

「何や？」「飛行機が落ちた？」「車がぶつかった？」「…？」少し経って地震ということに気がついた。

家には大きな被害もなく家族は無事。「周辺は？」と外に飛び出した。冬の早朝で外はまだ暗く、ガスの臭いが漂っている。周りの住宅には崩壊や倒壊など大きな損壊は見られない。人が動く様子は感じられるが、特に悲鳴や叫び声といったものは聞こえてこない。

自宅に戻り窓から外を眺めると、空に向かって真っ直ぐに４～５本の黒煙が立ち昇っていた。（写真①１月17日の長田区の火災状況）

「あかん」とっさに思った。妻と６か月の息子を置いていくことに躊躇はしたが、妻の「行っといで」という言葉に救われた気がした。

写真①

家を出る前に妻には、①黒煙が昇る状況は既に炎が外に噴出している。②この揺れでは消火栓は使用できない。さらに③炎上する火災の数から火災はこれ

からも拡大する恐れが大きく、一度出勤したら当分は帰ってこられないことを説明し、子どもを連れて避難するよう伝え家を出た。

長田神社の辺りで一旦バイクを停めた。このまま真っ直ぐ進んで勤務先の本部に行くのか、それとも右に曲がって長田消防署に向かうか思案した。

消防署も勤務先の本部も人手は足りないはず。しかし、火災の勢いは更に増している。

この時点で災害の規模がすでに神戸市の消防力を超えていることは明らかだった。災害対応が優先と判断し、消防署に向かうことに決めた。

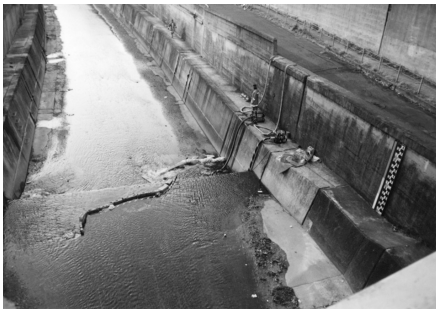
【消防署到着】

消防署の車両はすべて出動していたが、ちょうど現場から戻ってきた当直の中隊長に会うことができた。中隊長に、建物が多数倒壊し、しかも、複数の炎上火災が発生中で、大規模火災に発展する可能性が極めて高いと聞かされた。あたりを見渡すと、南と西の方角に炎が立ち昇っていることが確認できた。

消防署に到着したのは一人、何をすべきか。人命救助、消火活動、消防署に助けを求めて避難してくる被災者の救護、やらなければならないことは山ほどある。

地震で水道配管が破損し消火栓は使用できなかった。消火栓以外の水利として防火水槽はあったが、数、水量ともに太刀打ちできる火災規模ではなかった。

迷ったが、消防だけが火を消すことができる。倒壊した建物で救助を待つ人のためにも、少しでも火災の進展を食い止めることができるなら、との思いから消防署の隣を流れる新湊川から水を確保することにした。



写真②

新湊川は水量が少なく水深が浅いため、消火用の水を取るために土のうで川をせき止める必要があった。川底まではしごを利用し、降りる必要があったため作業に手間どり、可搬式の小型動力ポンプで取水できるようになるまでに１時間程度を要した。（写真②新湊川からの取水）

消防署に戻ると、対応できていない街区火災があり現場に向かうよう指示を受けた。

現場に向かう途中、私と同様に消防署に出勤した先輩と出会い、二人で走っ

て向かった。

水利は火災現場から300ｍ程離れた場所にある耐震性防火水槽を使用することにしていた。ここには、可搬式小型動力ポンプ、放水器具一式も器具庫に収納されていた。

（写真③炎上する火災）見たこともない程とてつもない量の黒煙が昇る火災現場を過ぎ、目的の防火水槽に到着した。（写真④耐震性防火水槽と器具庫）器具庫を開けると資器材が散乱してはいたがポンプと放水器具一式は残っており、二人で引っ張り出した。

写真③

先輩にポンプの始動を依頼し、自分はホースを伸ばすことにし、台車に資器材を積みながら周りを見渡すと数名の男性と目が合った。とっさに「手伝ってくれませんか？」と声が出た。すぐに集まってくれた。そこで、役割分担、作業方法などを説明するとすぐに理解してもらえ、あっという間にホースが火災現場に届いた。

写真④

手伝ってくれた方にお礼し、「ポンプのエンジンをかけている人に『準備よし』と伝えてもらえませんか」と依頼した。すぐに放水が始まった。

放水活動中、長田消防署に非常参集した職員も徐々に増え、合同で消火活動を行った。この火災がおさまってきた頃、隣の街区から新たな火災が発生した。

「更に水が要る」、水源としていた防火水槽の隣に子供のころよく通ったプールがあった。プールには責任者の方がおられ、プールの水を使うことの承諾を得た。

長田消防署に走って向かい、対応中の火災の概要、水量豊富なプールの使用承諾を得たことを報告し、併せてポンプ車の派遣を要請した。

午後になってから、県内外の消防本部の部隊が応援に駆けつけてくれた。参集した職員や他の現場からきてくれた職員などで現場の人員は充実していった。（写真⑤県内外からの応援部隊）

消火活動中、新湊川で一緒に取水作業をした同期に「○○区の被害状況は知ってるか、俺の家どないなったんやろ」と尋ねられた。

当直中に地震が発生したのだから、同期と同じ当直の職員は家族の状況も分からない不安のなかで活動していたのだ。自分が家から出勤したことに申し訳ない気持ちになった。

活動中の状況は長田消防署に報告していたが、何度目かの報告の時、他都市から駆けつけてくれた救助隊を西市民病院まで案内するよう指示を受けた。

（写真⑥西市民病院）病院は５階がつぶれ入院患者たち30名程がとじこめられていた。

病院の中は、患者たちの間を医師や看護師などの関係者が慌ただしく行き来していた。関係者から救助隊が活動している場所を教えてもらい５階に向かうと、数年前まで同じ隊で働いていた先輩の隊が活動していた。先輩は余震が続く中、30㎝ほどの隙間に上半身を突っ込み要救助者への接触を試みていた。（写真⑦活動中の救助隊員）

写真⑤

写真⑥

写真⑦

先輩の足元にいた同期の隊員から応援隊とともに状況を聴いた後、もし、強い余震が来たら必ず先輩を引っ張り出すよう依頼し病院を離れた。

長田消防署での活動は、震災直後に発生した火災が概ねおさまるまでであった。本部に戻った後は、主に全国から駆けつけてくれた消防部隊の受け入れに関する事務などに奔走した。

【震災後の神戸市の取り組み】

消火栓の使用不能、消火栓以外の防火水槽などの水利の不足により、消火活動が劣勢となったことを受け、耐震性防火水槽の整備を進める、多様な水利の確保策として、河川にスロープやピットを設置し取水し易くするなど施設の充実強化が進められた。

また、同時に多発する火災への早期対応の重要性から「火災対応優先の原則」を定めた計画を策定するなどの震災対策を実施した。

さらに、阪神・淡路大震災では市民によるバケツリレーなどの消火活動や、倒壊家屋からの救出・救護活動が行われたが、装備面の不足など十分な準備がなされていなかったことを踏まえ、震災直後から自主防災組織、「防災福祉コミュニティ」の結成と活動支援を行うこととなった。

これら様々な対策により消防、防災力の充実強化が現在も進められている。

【あの時の経験から】

あの日のことは鮮明に覚えている。必死で活動した。ただ、消せなかった。救えなかった悔しさがある。今もあの日の行動について考える。

阪神・淡路大震災は神戸市民が経験したことがない直下型の大規模災害であった。「まさか」の連続であった。人は想定していない事象には円滑に対応できないということを身をもって体験した。

今も、台風、豪雨、洪水、土砂災害、地震、津波、火山噴火などによる災害が報道されるが、「現地の職員だったら」、「この災害が神戸で起きたら」を考えるようになった。頭の中だけでも経験しておくことが次の災害に備えることにつながると考えている。

阪神・淡路大震災以降に消防組織法が改正され緊急消防援助隊が制度化され、消防機関が広域応援する機会が増えた。装備も一新され私にも出動する機会があった。応援の際に心がけているのは、被災地の住民を助け被害を軽減することは当然だが、被災地で働く現地の職員を助けたいということである。被災地で働く職員の多くは被災者でもあるはずである。

被災地での消防活動・業務は膨大かつ長期間に及ぶ。我々消防は災害初期にいち早く被災地に入るが、自分たちが活動することで、現地の職員が少しでも家族の顔をみることができる。できないまでも連絡をとることで少しでも不安を和らげることができるはずと思うからである。

【終わりに】

数年前まで、阪神・淡路大震災の体験を話すことは少なかった。

阪神・淡路大震災から20年が経過した。気が付けば、震災後に採用された職員が５割を超え、近年は震災以降に生まれた職員も見かけるようになった。

経験していないことを実感することはできないと思うが、私の体験が頭の中の経験となり、教訓を受け継ぐのに役立つならと思っている。

平成27年度公募論文

最優秀賞受賞論文

新たな公共図書館をめざす動向の考察と公共図書館政策の課題

枚方市　教育委員会社会教育部　部長
中　路　　清

Ⅰ．序論

1．現状認識

現在、日本全国各地で新たな公共図書館[1]をめざす実践が行われている。これらは、1990年以降の低成長を背景にした財政悪化、地方分権・規制緩和の推進、高度情報化の進展といった状況の中で、文部科学省等が進めてきた新たな図書館振興策[2]の結実でもある。そして、そうした新しい図書館事情の最前線を取材し報告した猪谷千香の著作[3]が注目を集め、図書館のあり方をめぐる議論が、今、図書館関係者だけではなく、様々な立場の人々を巻き込んで活性化している。

特に、大きな議論となっているのが、公立図書館への指定管理者制度[4]の導入である。例えば、武雄市図書館は、「かつて、こんなに人々の話題となった図書館があっただろうかと思うほど、絶賛から批判まで、武雄市図書館は毀誉褒貶にさらされ、常に論争の渦中にある」[5]という状況である。いずれにせよ、日本の公共図書館は、今、新たな「時代的転換点」を迎えているのかもしれない。

---

1 本論において「公共図書館」は、「本等の資料を広く不特定多数の人々の利用に供する様々な形態の施設」を表し、図書館法に定める「地方公共団体の設置する図書館」としての「公立図書館」を含む。ただ、文脈上、概念を区分する必要があると筆者が判断した箇所では、「公立図書館」を用いる。

2 文部科学省が関与して策定された報告書の主なものに、『地域の情報ハブとしての図書館―課題解決型の図書館を目指して―』（2005年１月）、『これからの図書館像～地域を支える情報拠点をめざして～』（2006年３月）がある。

3 猪谷千香『つながる図書館―コミュニティの核をめざす試み』（ちくま新書, 2014年１月）

4 図書館を含む公の施設について、民間事業者等が有するノウハウを活用することにより、住民サービスの質の向上を図っていくことで、施設設置の目的を効果的に達成するため、2003年９月に設けられた制度。指定管理者制度を導入するかしないかを含め、幅広く地方公共団体の自主性に委ねる制度で、公共サービスの水準の確保という要請を果たす最も適切なサービスの提供者を、議会の議決を経て指定するもの。

5 猪谷, 前掲書, P146

2．考察すべき課題

こうした状況を踏まえると、考察すべき課題は、次の三点だと考える。

第一に、「転換」という以上、「転換前」があり、「転換後」がある。そこで、まず、「転換前」の従来の公立図書館の「基本的な枠組み」がどのようなものかを整理することである。

第二に、現在進められている新たな公共図書館をめざす実践について、「あれもある、これもある」という羅列的なとらえ方で終わることなく、俯瞰的に考察し、整理することである。そこで、そのためのマトリクス[6]を作成する。

第三に、マトリクスによる俯瞰的考察を通じて、新たな公共図書館をめざすにあたって確立すべき基本的な視座および新たな公共図書館政策の確立に向けた課題と取り組みの方向を整理することである。

Ⅱ．本論

1．従来の公立図書館の「基本的な枠組み」

⑴　「基本的な枠組み」の成立

1950年、図書館法が制定されたものの、国・地方自治体の財源不足や、多くの図書館が住民にとって利用しにくかったことに起因して、図書館サービスは停滞していた。その状況を変えたのは、日本図書館協会が1963年に刊行した『中小都市における公共図書館の運営』（以下『中小レポート』という）と、これに基づいて図書館サービスを開始した日野市立図書館の活動であった。1970年、日本図書館協会は、『中小レポート』をさらに整理した『市民の図書館』を刊行した。当時の時代の要求に応える市立図書館運営に関する基本的な枠組みを示したこれら二つの文書（以下「基本的指針文書」という）は、その後、全国の公立図書館サービスを標準化する役割を果たし続けてきた。

⑵　貸出サービス主義

『市民の図書館』は、公共図書館の基本機能を「資料を求めるあらゆる人々に、資料を提供すること」[7]と定義し、貸出を図書館サービスにおける最も重

---

6 原義は「行列」のこと。縦横の軸に情報を並べることによって整理する手法

7 『市民の図書館（増補版）』（日本図書館協会, 1976年５月, P10）。『中小レポート』では、「公共図書館の本質的な機能は、資料を求めるあらゆる人々やグループに対し、効果的にかつ無料で資料を提供するとともに、住民の資料要求を増大させるのが目的である」と述べている（日本図書館協会復刻版, P21）。

要な基礎と位置づけた（以下「貸出サービス主義」という）。従って同書では、貸出では図書館が無料貸本屋になるという批判に対して、「図書館もまず無料貸本屋くらい市民に親しまれる存在になってから批判すべき」と一蹴し、館内サービスに関しても「席貸しは図書館の機能ではない」としている。貸出サービス主義が、基本的指針文書が形作ってきた基本的な枠組みの一つである。

⑶ 「知る自由」の保障機関

『中小レポート』は、序論において、資料提供を公共図書館の役割と定義するのに、次のロジックを用いている。

- 平和で民主的な国家は、国民の自由な思考と判断を基礎とする
- 国民の自由な思考と判断は、図書等の資料が国民に積極的に確保されることによって可能となる
- 図書館はこの任務を担う必須の機関である
- 国民が図書館で図書等の資料を入手できることが、生存権・教育を受ける権利・教育の機会均等の実現である

このロジックが詳細に公式化されたのは、日本図書館協会が1979年の総会において採択した「図書館の自由に関する宣言 1979年改訂」[8]である。この宣言によって、公立図書館も「知る自由を保障することに責任を負う機関」と位置づけられた。こうした役割に関する自己規定もまた、基本的指針文書が形作ってきた基本的な枠組みの一つである。

⑷ 教育的役割の「否定」

社会教育法は、図書館を社会教育のための機関と位置づけ（法第９条）、図書館の設置及び管理に関することは市町村教育委員会の事務と定めている（法第５条第４号）。また、地方教育行政の組織及び運営に関する法律においても、図書館は、教育委員会が所管する教育機関と定めており（法第32条）、公立図書館が教育的役割[9]を持っていることは明白である。

しかし、1960年代以降の公立図書館運営は、教育的役割への強い「否定」から始まった。『中小レポート』では、31ページもの紙面を割いて、明治から戦

[8] 日本図書館協会1979年５月30日総会決議。1954年５月28日に採択された当初の宣言は極めて簡潔なものであったが、相当量の加筆がなされた。

[9] 教育という用語は、それ自体が論点となる概念であるが、ここでは「対象者を明確にして、組織的、体系的かつ継続的に展開する学習支援活動」と定義しておく。

後に至る中小公共図書館の歴史について詳細に述べているが、その結論は、戦前の我が国の公共図書館は「市民の教化機関」として働き、「道徳心の高揚、知徳の涵養といった窮屈な施設の意味しか持たなかった」とする全面的な否定である。また、「図書館の自由に関する宣言」では、公共図書館の歴史について、国民に対する「思想善導」の機関として、「国民の知る自由を妨げる役割さえ果たした」と記述している。そして、こうした「国による思想教育の批判」（内容への批判）が、「教育活動一般の否定」へと転化し、教育的役割への強い「否定」をもたらしたと考えられる。

具体的には、『市民の図書館』では、様々な箇所で、図書館が利用者を指導したり、教化したり、押しつけたりすることがないように警告している。また、「児童の読書要求にこたえ、徹底して児童にサービスすること」を当面の重点目標としているが、それは、読者層の厚みが増し、図書館の利用者が拡大していくことを意図してのものであった。また、学校図書館は、学校教育の教科課程の展開に役立つためにあり、「市立図書館との機能の混乱は双方の発展を阻害するから、市立図書館は児童へのサービスを重点にし、本来の機能を回復しなければならない」としていた。すなわち、公立図書館の機能は、あくまでも「資料の提供」であるとし、教育的役割を「資料自体が持つ機能」に委ねている。

結局、「知る自由の保障」という、国家権力に対する自由権保障の文脈に基づいて公立図書館の果たすべき役割を自己規定すれば、教育的役割が後景に退くのは必然である。なぜならば、教育とは、「『強制を通して自律的な存在を作る』という、カント以来くり返し指摘されてきたパラドクシカルな営み」[10]のことであり、教育に強制性のみを見出し、（抵抗権的）自由権保障を中心的価値に据えてしまえば、もはや教育的役割など果たしようがないからである。

以上の、①貸出サービス主義、②「知る自由」の保障機関との自己規定、③教育的役割の「否定」、これら三つが、基本的指針文書が形作ってきたこれまでの公立図書館の基本的な枠組みである。

２．新たな公共図書館をめぐる実践の俯瞰的整理

前述した『中小レポート』や『市民の図書館』と日野市立図書館の例のように、公共政策における現場での先駆的実践と理論化は、極めて緊密に連関し

[10] 広田照幸『教育は何をなすべきか ―能力・職業・市民』（岩波書店, 2015年３月, P53）

ている。先駆的実践が理論化のためのモデルとなり、理論が実践を導く。時には、背景状況の変化に適応しない理論が新たな実践の桎梏（しっこく）になることもある。今、進められている新たな公共図書館をめざす実践は、非常に多面的であるがゆえに、ここから何を汲み取り、どのような理論的整理を行うのかが極めて重要な意味を持つ。

そこで、次の考え方に基づくマトリクスを作成し、俯瞰的な考察を試みたい。

⑴ マトリクスの構造

考察対象とすべき新たな公共図書館をめぐる実践の考察については、横軸に施設コンセプト（目的）に基づく分類を、縦軸に施設の管理運営手法分類を配置したマトリクスを用いて行うこととする。

ここで、公共図書館の施設コンセプト（目的）による分類という作業について述べる。そもそも、図書館の目的は、常に時代とともに変化している。河井によると[11]、公共図書館思想史を辿ったイギリスのウェラード（1909－1987）は、「近代公共図書館制度の形成期には、公共図書館の目的は、特にイギリスにおいては、社会改良目的（reformative objective）を基本」とし、「これに次いで、アメリカにその顕著な例を見るように、教育的目的（educational objective）が重視され、19世紀末になると娯楽的目的（recreational objective）が加えられた。更に情報提供機能が重視されてくると図書館の目的は完全に多元化した」と述べている。また、「カーター等によれば、一般に支持されている公共図書館の目的は、教育的目的（educational aim）、市民的目的（civic aim）、功利的目的（utilitarian purposes）の三大目的に集約される」[12]とも述べている。

一方、図書館の根拠法である図書館法は、図書館を「図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保存して、一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設」（第２条）と定義しているが、相当に幅の広い規定である。従って、新たな公共図書館をめぐる実践では、施設コンセプト（目的）の設定に差異が生じることになり、これを考察の切り口とすることが極めて重要となるのである。

[11] 河井弘志『アメリカにおける図書選択論の学説史的研究』（日本図書館協会, 1987年, P303）
[12] 河井, 前掲書, P387

⑵　教育指向

マトリクスの横軸における施設コンセプト（目的）については、その指向性を「教育的役割に対する指向」（以下「教育指向」という。）の高低により分類する。教育指向を分類視点とする理由は、今日、教育の重要性が極めて高まっているからである。国の教育振興基本計画[13]が指摘するように、経済成長のみを追求するのではない、成熟社会に適合した新たな社会モデルを構築するためには、人々の多様な個性・能力を開花させ人生を豊かにするとともに、社会全体の今後の一層の発展を実現する基盤となる教育が極めて重要である。また、現在、我が国では、格差の再生産・固定化が進行し、社会の活力低下や不安定さにつながるという危機に直面している。具体的には、経済的な格差等の社会的困難を抱える子どもたちや、様々な事情で学ぶ機会を得られなかった人々が増加している。更に、少子化・超高齢社会化の進展に伴う労働力市場の規制緩和により、外国人労働者の増加も予想される。こうした人々に「生きる力」の基礎をなす「読む力、書く力、そしてこれらの力を基礎とする言語に関する能力、他者とのコミュニケーション能力、自分に必要な情報を調べる能力等」（以下「基礎的リテラシー」という）を育む教育機会の保障は、従前の公立図書館のように「資料の提供」と「市民の主体的な選択」で済ませられるものではなく、組織的、体系的かつ継続的に展開する学習支援、すなわち教育活動によらなければ、実現することができない。なぜならば、「選択主体の確立」自体が課題となるからである。あわせて、コミュニティの分断を防ぎ、民主的な社会を継続・発展させるための基礎となる社会的な紐帯[14]を生み出すための場の創出等も極めて重要であろう。こうしたことを踏まえるならば、その一翼を担うべき教育機関たる公立図書館における教育的役割の重要性は、もっと強調されて然るべきなのである。

マトリクスにおける具体的な分類は、例えば、子どもの読書活動の支援や学校図書館との連携強化を重視する実践等については教育指向が高く、ビジネス支援などを含む課題解決型サービスやコミュニティ形成の拠点となることを重視する実践は、それらの取り組みの性格において個別的な功利性が高いゆえに、教育指向は中程度と位置づける。そして、図書館利用者に対する施設サー

---

[13] 平成25年６月14日閣議決定

[14] 近年では、「ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）」という概念で論じられている。例えば、宮川公男『ソーシャル・キャピタル論―歴史的背景、理論および政策的含意』（『ソーシャル・キャピタル―現代経済社会のガバナンスの基礎』東洋経済新報社, 2004年９月）など。

ビスの質を重視する実践は、教育指向は低いと位置づけることとする。

なお、言うまでもないが、この指向の高低はそれぞれの図書館の「価値」の高低を示すものではない。教育的役割ではなく、住民にいかに役立つかという功利性の追求や、集客性を高め住民における利用価値を重視するという考え方も、それぞれに意義があるからである。

また、それぞれのマトリクスにおいて取り上げる実践例の施設コンセプトは、決して一つの要素に絞れるものではないが、最も発信力のあった特色の要素をもって分類することで、一定の妥当性を確保できるものと考える。

⑶ 民活指向

マトリクスの縦軸においては、公共図書館の管理運営手法の分類、すなわち、公立図書館においては直営か指定管理者制度か、他の図書館ではどのような設置・管理運営主体なのかを分類する。これは、目的－手段を関連づけて考察するという観点で、極めて重要な考察の切り口となる。

具体的には、公共図書館の管理運営手法を民間活力の活用指向（以下「民活指向」という）の高低により分類する。具体的には、指定管理者制度の導入に対して積極的であったり、NPO等による設置・運営であったりした場合は民活指向が高く、そうでなければ低く位置づけることとする。

⑷ 対象となる実践例と分類

マトリクスにおいて取り上げる実践例については、著書の持つ社会的な発信力を踏まえ、猪谷が前述の著作で取り上げた施設とし、その名称、施設の特色の概要およびマトリクスにプロットするにあたっての分類を［表１］にまとめた。

分類は筆者が次の基準に基づいて判断したもので、結果を〔教育Ａ～Ｃ／民活Ａ～Ｂ〕（注：Ａ＝高→Ｃ＝低）という表現で、施設名の下に記載した。

■教育指向

Ａ／学校図書館支援を含む子どもに対する読書活動支援等の教育的役割の強化をめざすことが主たるコンセプトである

Ｂ／利用者・地域の課題解決支援の強化、コミュニティの形成支援をめざすことが主たるコンセプトである

Ｃ／図書館施設の魅力（集客性）の向上をめざすことが主たるコンセプトである

■民活指向

A／民間企業等の指定管理者制度等を導入した実践例（公立図書館ではない新たな形態の公共図書館実践を含む）である

B／直営による実践例である

［表１］

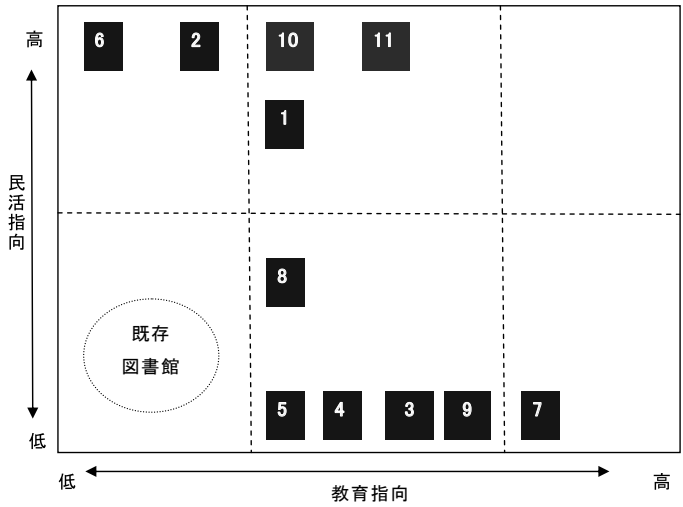
施　設　名	特　色　の　概　要
①武蔵野プレイス 〔教育Ｃ／民活Ａ〕	快適で居心地がよく、おしゃれな空間。図書館・生涯学習支援・青少年支援・NPO支援の複合機能を持った地域活性化施設。指定管理者（公益財団法人）による運営
②千代田図書館 〔教育Ｃ／民活Ａ〕	コンシェルジュによる本探しの手伝い、ビジネスパーソンに向けたサービスの充実、託児サービス等による特色ある図書館づくり。指定管理者（民間企業）による運営
③まちとしょテラソ （小布施町） 〔教育Ｂ／民活Ｂ〕	公募図書館長のもと、町民参加で作った図書館。学びの場、子育ての場、交流の場、情報発信の場となるオープンな施設。「まちじゅう図書館」「文化財、美術作品、町民のデジタルアーカイブ化」を推進
④ ・原村図書館 ・秋田県立図書館 ・鳥取県立図書館 〔教育Ｂ／民活Ｂ〕	特色ある「課題解決型図書館」によるビジネス支援例 ・米粉普及に向けた米粉ベーカリーの貸し出し ・籾殻製素材の絵本コーナー等での活用 ・課題解決型情報提供、本格的ビジネス支援の展開。専門資料の充実、県内各種図書館・専門図書館とのネットワーク強化、各種専門機関への紹介機能強化
⑤神奈川県立図書館 〔教育Ｂ／民活Ｂ〕	二重行政解消を理由にした県立図書館の機能縮小を契機とした、県立図書館の役割や機能の再評価
⑥武雄市図書館 〔教育Ｃ／民活Ａ〕	「市民価値」を掲げた図書館の集客施設化。図書館にカフェや書店があり、夜まで開館する。代官山 蔦谷書店を運営するCCC（民間企業）が指定管理者として運営
⑦伊万里市民図書館 〔教育Ａ／民活Ｂ〕	知的好奇心を沸き立たせる資料構成。子ども用レファレンスデスクの設置。全ての子どもたちへの図書館利用カードの提供。読書を介した家庭内のコミュニケーションの促進。滞在型図書館施設。直営運営の継続
⑧飯能市立図書館 〔教育Ｂ／民活Ｂ〕	図書館の本棚に張られたプレートをスマートフォンで読み込むと、図書館の所蔵情報とともにインターネット上の情報に簡単につながることができる「カーリル タッチサービス」の導入

施　設　名	特　色　の　概　要
⑨海士町中央図書館 〔教育Ｂ／民活Ｂ〕	「島まるごと図書館構想」を推進。中央図書館には地元隠岐の木材を使った島民手作りの書架、カフェスペースの設置、扉ひとつで公民館和室へ連結する設計などに特徴がある
⑩ふなばし駅前図書館 〔教育Ｂ／民活Ａ ※新たな公共図書館類型〕	NPO法人が駅前商業ビルの一角に開設した公共図書館。「船橋まるごと図書館」プロジェクトを掲げ、同様の図書館を10館以上開設。平日夜９時まで開館。ボランティアによる運営
⑪新しい動き ・リプライズ ・まちライブラリー 〔教育Ｂ／民活Ａ ※新たな公共図書館類型〕	公立図書館ではない新しい図書館運動の紹介 ・フェイスブックのアカウントとスマートフォンを図書カード代わりに個人的な本棚の本の貸し借りができるシステム ・六本木アカデミーヒルズで有料会員制図書館を立ち上げた礒井純充氏が呼びかける町の小さな図書館における本の貸し借りによって生まれるコミュニケーションが人と人をつなぎ、町を作る活動

⑸　マトリクス

［表１］において整理した分類に基づいて、全国の新たな公共図書館をめざす実践例を、横軸に教育指向、縦軸に民活指向をとったマトリクスにプロットすると、［図１］のとおりとなる。

［図１］



⑹ マトリクスの概括

図書等の資料の提供を中心としたサービスを直営で実施する数多くの既存図書館が［図１］の左下の象限にプロットされるとするならば、今回、このマトリクスで整理した実践例は、施設コンセプトや管理運営手法の２つの次元における新たな試みにより、異なる象限に位置づけることができた。マトリクスを用いた公共図書館の類型的布置については後に述べるが、このマトリクスから、次の三点の特徴を見出すことができる。

一つめは、主として集客性で測定される図書館施設の魅力の向上をめざす実践例において、民活指向が強いことである（⑥②①）。象徴的な実践例としては、武雄市図書館（⑥）や千代田図書館（②）があるが、武雄市図書館の整備を進めた樋渡市長（当時）は、「武雄市図書館はエンターテイメント施設であり、産業化した自治体の事業」ととらえていたという[15]。図書館をエンターテイメント施設ととらえ、従来にない新しく魅力のある空間形成やサービスの提供を新たな図書館のコンセプトにすえるのであれば、その目的は民間市場サービスの場合に類似する。だとすれば、その実現手段として民間事業者のノウハウを活用する方法論である指定管理者制度を用いることは、当然の帰結かもしれない。

二つめは、施設コンセプトが、単なる図書館サービスの域を超え、地域コミュニティの創出・活性化やまちづくりの中核を担う役割をめざす実践例（③⑨⑦）については、民活指向が低いことである。それは、図書館整備のための計画策定プロセスをはじめ、施設の整備・運営そのものが直接的な公的活動として展開されているからである。また、高度な専門性を持った図書館をめざした実践例（⑤）や、課題解決支援機能の充実をめざした実践例（④）についても、民活指向は低い。こうした機能においては図書館職員の高い専門性が必要とされるため、経費縮減の期待が高い指定管理者制度の導入が選択肢となりにくいからだろう。ただ、図書館とインターネットとのつながりの充実をめざした実践例（⑧）のような、紙媒体と電子媒体の組合せによるハイブリッド図書館や、ある特定のジャンルに絞った課題解決支援機能の充実を図る場合については、指定管理者制度の導入も可能だと思われる。もちろんその場合には、(a) 単なる運営コストの縮減を求めるのではなく、必要な管理運営費用負担を行った上で民間事業者のノウハウを活用しようとする政策判断があること、(b) 指

[15] 猪谷, 前掲書, P158

定管理者となり得る企業が地域に存在していること、以上二つの前提が必要となろう。

三つめは、実践例⑩⑪のように、小さな図書館をNPO等が設置し公共図書館として運営する取り組みや個人的な本棚の本の貸し借りを行う取り組みが、まだまだ萌芽的ではあるものの、広がっていることである。マイクロ・ライブラリーと呼ばれるこれらの取り組みは、公立ではなく（個人を含めた）民間主体の「運動」で、従来の図書館サービスの概念枠組みではとらえきれない性格を有している。ここでは、今日、新たな公共図書館政策の検討には、こうした次元にまで視野を拡大する必要が生じているということだけを指摘しておく。

⑺ マトリクスを用いた公共図書館の類型的布置

マトリクスで整理した新たな公共図書館をめざす実践例等を、文部科学省が関与した報告[16]等を参考にして類型化すると、［表２］のとおりとなる。

［表２］

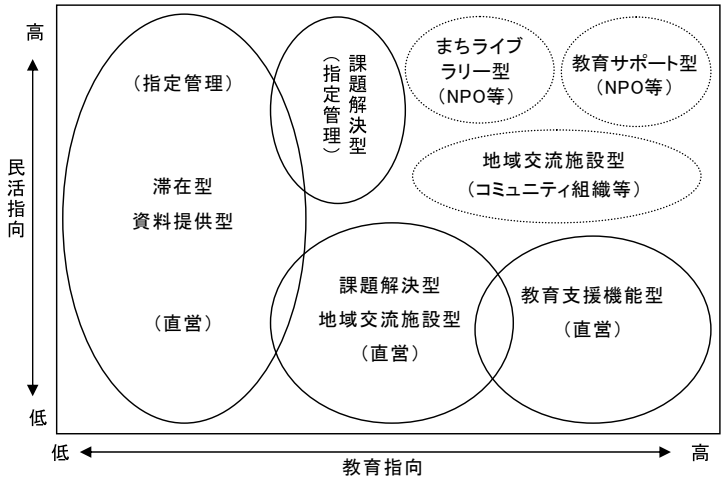
めざす図書館類型	概　　要
資料提供型	これまでに確立されてきた資料提供という基本的機能を持つ公共図書館
滞在型	利用者が、長時間、館内で過ごすことができる公共図書館
課題解決型	地域や住民の課題解決に必要な資料・情報を提供するなどの機能を持つ公共図書館
地域交流施設型	コミュニティの基礎となる社会的な紐帯を生み出すための場の創出機能を持つ公共図書館
教育支援機能型	学校教育等との連携強化、地域・家庭に対する読書活動支援機能を強化する公共図書館
まちライブラリー[17]型	図書とボランタリーな活動を通じて、人と人とのつながりを紡ぐ「運動」としての公共図書館
教育サポート型	支援が必要な青少年・外国人等に対して、直接的な教育支援を行う施設や活動（※「図書館」の類型には入らない）

16 主なものに『地域の情報ハブとしての図書館―課題解決型の図書館を目指して―』『これからの図書館像～地域を支える情報拠点をめざして～』など。

17 提唱者は礒井純充。http://www.mori-m-foundation.or.jp/machi/

次に、［表２］の類型をマトリクスに位置づけ、概念図を作成すると、［図２］のとおり、極めて広範囲な領域と関連するものとなる。

［図２］



注：（ ）は、公共施設の場合は管理運営形態（直営・指定管理者制度）、新たな性格の施設の場合は想定される設置運営主体を表す。

３．新たな公共図書館をめざすにあたって確立すべき基本的視座

⑴　「多元主義」への転換

公共図書館に限らず、どんな施設であれ、現状を変革する「新たな実践」が人々の関心を呼び、評価されるのは、何らかの不満や新しいニーズに対する「変革」が具体化されているからである。その際には、これまでの歴史の中で確立されてきた公共図書館としての基本機能や運営方法などに関する「原理・原則」からすると異質なものとなっている場合がある。そうした場合、その異質さを「原理・原則」からの逸脱ととらえて批判を行うのか、あるいは、多様性を認める観点で考察するのかによって、その理論的整理の持つインプリケーション[18]は大きく異なる。

貸出サービス主義について森智彦は、「終戦直後の傾斜生産方式[19]を彷彿させる」[20]と指摘している。ちなみに傾斜生産方式は、1949年の政策転換で姿を消したが、貸出サービス主義は、現在に至るまで影響を与え続けている。

---

18 「結果として生じる影響」の意。

また、薬袋秀樹は、1989年３月の論文において、「『市民の図書館』は、あくまでも過渡的な性格の著作」で、「これを継承する著作を早期に作成しなかったことは、公立図書館界と日本図書館協会の大きな誤りであった」[21]と指摘しているが、実は、「しなかった」のではなく、「できなかった」のではなかろうか。前述した基本的指針文書が形作ってきた基本的な枠組みは、決して当時の「当面の対応方針」と呼べるようなものではなく、容易に否定できない「一般原理」であったからである。

日本図書館協会が基本的指針文書を引き継ぐものとして作成した『公立図書館の任務と目標』[22]では、「地方自治体が無料公開の図書館を設置し、管理運営することは、欧米先進諸国においては19世紀半ばに確立された伝統」で、「日本は、いまだこの原理に則った近代図書館を整備する途上にある」とし、「すべての図書館が、この内容を達成し、さらに高いレベルの新たな目標を掲げ得る状況の速やかな到来を強く望むものである」[23]と結んでいる。しかし、様々な現実や制約の中に置かれている「すべての図書館」が、「この文書の内容を達成し、さらに高いレベルの新たな目標を掲げ得る状況」が到来したとみなされる日は、おそらくやってこない。なぜなら、自らが位置している地域における様々な制約の中で運営せざるを得ない「現実の公共図書館」には、前述の文書が「あるべき図書館サービス」とする「すべての住民のニーズに応えられるという域」などというものに達することは現実的には不可能で、常に「途上」とならざるを得ないからである。

公共図書館は、設置されている地域や場所、利用する人々、あるいは設置者の状況や考え方により、様々な存在の仕方がある。換言するならば、今や公共図書館の目的や運営手法で、先験的に「正当なもの」は存在せず、それぞれの設置者が、数多くの選択肢の中から、その時々において適切だと判断したもの

---

19 傾斜生産方式とは、第２次世界大戦後の経済復興のための重点生産政策として実行された産業政策の呼称で、「石炭、鉄鋼超重点増産計画」という名のもとに推進された。経済復興に必要な諸物資、資材のうち石炭、鉄など、いわゆる基礎物資の供給力回復が最も急務であるという観点から、これら部門に資金、人材、資材などを重点投入する政策のこと（ブリタニカ国際大百科事典 小項目事典）

20 森智彦『日本の公共図書館サービスの展開・現状と課題・展望』（大妻女子大学社会情報学部社会生活情報・図書館情報学研究室・情報社会試論Vol.12, 2011年３月）

21 薬袋秀樹『『市民の図書館』における「貸出し」の論理―「貸出冊数偏重政策」への批判をめぐって』（図書館界46巻６号, 1989年３月, P276）

22 日本図書館協会図書館政策特別委員会『公立図書館の任務と目標』（日本図書館協会, 2004年３月改訂版, 第２章2.15）

23 同文書,「はじめに」

を、適切なプロセスを経て、「選び取るもの」なのである。我々は、そうした「多元主義」というべき基本的なパラダイムに立脚して、考察と議論を進める必要がある。

⑵　公立図書館を含む社会教育行政が担うべき教育

前述した教育的役割への「否定」は、公立図書館だけではなく、我が国の社会教育行政全般に共通している。1949年に成立した社会教育法も、国家が指揮・統制し、国家の力で社会教育を推進した戦前の国家主義的な体制への反省から、社会教育に関する国や地方公共団体の任務を、国民の自由な社会教育活動に対する側面援助や奨励、奉仕とする「非権力的助長行政」への転換を図っている。ただ、現実的には、社会教育行政が単なる施設の整備や貸出だけに限定されることはなく、社会教育は「成人市民の自己教育・相互教育」と理論的に再定義され、公民館等の社会教育施設において、要求課題や必要課題のような課題学習に取り組まれてきた。

次の転換点は、1970年代に本格的に登場した「生涯学習」「生涯教育[24]」概念によって、社会教育行政における「教育」が「学習」に置き換えられたことである。我が国でも、1970年代から1980年代にかけて生涯教育の考え方は広く一般的なものとなっていたが、1986年の臨時教育審議会答申で、「学習者の視点に立った立場を明確にするため」との理由で、「生涯教育」という言葉が「生涯学習」に言い換えられた。この背景には「都市型社会の成熟をみるに至った今日の日本では、行政による成人教育は不要」とする考え方[25]の影響力が指摘できるが、この答申を契機に、以降、この用語が定着し、「社会教育」の「生涯学習」への「置き換え」が進んだのである。

しかし、そもそも「教育」と「学習」は、大きく意味が異なる。「『学習』が個人内部で起きる出来事であるのに対して、『教育』は他者に対する働きかけ」[26]であるからだ。もちろん、「社会教育」と「生涯学習」は、異なる政策

---

[24] 初出は1965年ユネスコ第３回成人教育推進国際委員会におけるP.ラングラン提出のワーキングペーパー。教育の機会と機能が特定の時期に特定の教育機関である学校に集中していることの問題を問い直し、それを生涯にわたって広げていくこととともに、社会にある教育の機会と機能を統合していくことによって、これまでの教育制度と教育観を根本から変えていくという課題を提起した政策論的理念（小林繁等,『生涯学習概論―学びあうコミュニティをつくる』（エイデル研究所, 2014年５月, P58））

[25] 代表的な著作に、松下圭一『社会教育の終焉』（筑摩書房, 1986年８月）がある。

[26] 広田照幸『ヒューマニティーズ　教育学』（岩波書店, 2009年７月, P９）

的含意を持っており、具体的な政策展開においても独自の体系が必要である。しかし、ある種の誤解や混乱のもと、両者の単純な置き換えが進んでしまう中で、概念上、「教育を行う他者たる存在」が、一層、希薄になってしまった。

こうした社会教育行政における教育的役割の「否定」には、大きな問題がある。なぜなら、前述したとおり、現在の社会状況では、すべての人が学校教育における学習の累積性や体系性の保障によって基礎的リテラシーを獲得しているとの見通しを持てないからである。従って、今必要なことは、あらためて社会教育行政の主体性を確立した上で、これまで積み重ねられてきた種々の対応も踏まえつつ、進めるべき教育内容と方法論における「（権力性に対する）抑制」と、「（教育展開における）原則」を確立することであろう。それは、次の三点に集約される。

一つめは、「非権力的助長行政」を超える教育活動においては、対象とする内容を基礎的リテラシーに限定すること。二つめは、教育の実施にあたっては、「学習者が主体的に、自己決定的に展開すること」[27]を重視すること。三つめは、社会教育を成人教育に切り縮めることなく、子どもも対象とするとともに、「幼児教育」「学校教育」との連携を強化することである。なお、これらについては、公立図書館において果たすべき教育的役割においても、当然適用されるべきものである。

⑶ 公立図書館における指定管理者制度導入

公立図書館における指定管理者制度については、様々な反対や懸念の声があったものの、2013年度までに同制度を導入した市区町村数は174、図書館数は392となり、今後も更に拡大していくと見込まれている[28]。

こうした状況の下、今、重要なことは、本来、制度運用面で是正すべきような問題を焦点化して批判することではなく、この制度をどのようにとらえ、検討にあたって何が求められているのかを、あらためて考察することである。そのためには、歴史的・原理的な確認が不可欠である。

---

27 学習者に対する自己決定性の増大は、アメリカのノールズが構想し、発展させた「成人の学習を援助する技術と科学」としての成人教育学（アンドラゴジー）の考え方の柱の一つ。なお、現在では、学習者の年齢に関係なく、アンドラゴジーの考え方が現実的な場合には、それがふさわしいと考えられている。

28 『図書館における指定管理者制度の導入の検討結果について 2014年度調査（報告）』（日本図書館協会図書館政策企画委員会, 2014年８月25日）

指定管理者制度は、1990年代後半から動きはじめた「官から民へ」の流れを加速させた小泉政権によって導入されたものだが、背景には、1980年代半ば以降、英国やニュージーランドなどにおいて形成されたニュー・パブリックマネジメント（以下「NPM」という。）の考え方があった。NPMとは、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化・活性化を図ることである。具体的には、経営資源の使用に関する裁量を広げるかわりに、業績／成果による統制を行うことで、そのための制度的な仕組みとしては、①市場メカニズムを可能な限り活用する；民営化手法、エイジェンシー、内部市場などの契約型システムの導入、②統制の基準を顧客主義へ転換する（住民をサービスの顧客とみる）、③統制しやすい組織への変革（ヒエラルキーの簡素化）がある[29]。

そこで、NPMの考え方に基づく指定管理者制度と公立図書館運営について、より深く、本質的な制度考察に基づいた整理を行うためには、次の三つの次元での考察が重要となる。一つめは、図書館の利用者やコミュニティをどのようにとらえ、どのような姿勢でアプローチするのかという経営哲学的な次元。二つめは、サービスにどのような特徴を持たせるのかというマーケティングの次元。三つめは、どのような制度文化を重視した方式で経営を行うのかというガバナンスの次元である。指定管理者制度導入という意思決定に際しては、これらすべての次元における考え方の整理・確立が必要なのである。

６．新たな公共図書館政策の課題と取り組みの方向

これまでの考察を踏まえながら、教育アプローチを重視する観点で、新たな公共図書館政策の課題と取り組みの方向について述べる。

⑴　総合的な公共図書館政策の確立

広範囲な政策領域と関連する新たな公共図書館をめざすにあたっては、それぞれの自治体において総合的な公共図書館政策の確立が必要である。それは、図書館の基本性格が資料提供型か滞在型か、運営手法が直営か指定管理かという「図書館施設サービス」次元の内容にとどまらない。本や情報を媒介にして、地域のビジネスや観光の活性化、人と人との豊かなつながりの創出等にど

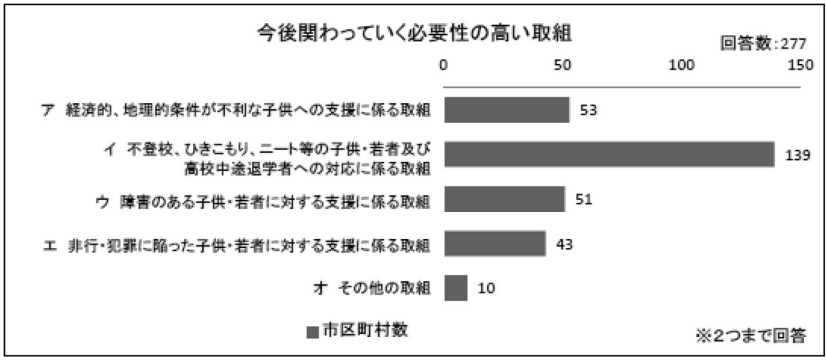
[29] 大住荘四郎『ニュー・パブリックマネジメント―理念・ビジョン・戦略』（日本評論社, 1999年12月, P１）

う寄与するのか。また、子どもたちの読書活動支援や、教育機会を改めて必要とする人々の基礎的リテラシー獲得に向けた教育支援をどのように進めていくのか。そうしたことも視野に入れ、様々な施設・機能で構成される図書館システム全体が担う総合的な公共図書館政策の確立が必要である。

⑵ 教育的役割の強化

公共図書館における教育的役割の強化に関わる課題としては、子どもの読書活動推進が重要である。猪谷が取り上げていないため、マトリクスの中にはプロットしなかった教育指向の高い実践例には、公立図書館と学校図書館のネットワーク化、学習活動に必要な図書資料や学校文庫への団体貸出などの学校支援を充実させている千葉県市川市立図書館がある。極めて参考になる実践であろう。

また、新たな課題を考える際には、全国都道府県教育長協議会第２部会が『平成26年度研究報告 No.２』において結果を報告した「学習や社会生活に困難を有する子供・若者に対する社会教育による支援に関する調査」が参考になる。それによると、「今後関わっていく必要性の高い取組」では、「不登校、ひきこもり、ニート等の子供・若者及び高校中途退学者への対応に係る取組」が最も多くなっている（下表）[30]。



30 『学習や社会生活に困難を有する子供・若者に対する社会教育による支援の在り方について～社会生活を営むための「人とつながる力」の育成を中心に～』（平成27年３月，P123）http://www.kyoi-ren.gr.jp/report/H26bukai/h26_nibukai.pdf

今後、こうした取り組みの具体化のためには、学校図書館の機能を強化し、学校における読書や調べ学習を充実するために必要な公立図書館と学校教育行政の連携強化と並んで、様々な公共図書館を含む社会教育行政と学校教育行政、更には福祉行政等との連携強化が重要になろう。

⑶　地域コミュニティ・NPO団体との連携

総合的な公共図書館政策においては、行政内の部門連携や従来の図書館ボランティア団体等との連携では事足りなくなる。例えば、人と人との豊かなつながりの創出等に寄与する「本のある施設」は、もはや「図書館サービス提供施設」ではなく、もっと地域に密着した「居場所」との位置づけがふさわしい。そうなれば、その施設は他の行政部門の所管施設となるか、あるいは地域コミュニティ組織が自ら管理・運営する施設となる。その場合には、公立図書館には、図書等の団体貸出や各種イベント等の支援を通じた地域コミュニティ組織等との連携が必要となる。また、学習や社会生活に困難を有する子ども・若者に対する社会教育による支援では、直接的な支援提供をNPO団体等の活動に期待せざるを得ない。その際には、現在では選書基準外とされていることが多い学習参考図書等の貸出や場所の提供等の支援を通じたNPO団体等との連携が必要となる。

いずれにせよ、総合的な公共図書館政策は、従来の図書館施設を超えた空間的・時間的広がりの中で展開されることになり、それは、「全域的サービス」を目的に展開された従前の自動車文庫事業とは全く質を異にした地域へのアウトリーチを必要とするのである。

⑷　専門性の継続的確保

これまで述べてきた総合的な公共図書館政策の展開にあたっては、こうした政策の企画・立案・実行・評価・改善といったPDCAサイクルを全般的にマネジメントできる専門性と力量のある職員の継続的確保が重要となる。この場合の専門性とは、現場性のある実践的なものでなければならないが、図書館運営に関わる実務的専門性だけを意味するわけではなく、政策マネジメントに要する専門性を意味する。図書館司書資格がこうした専門性にどの程度寄与するのかについては不明だが、いずれにしても図書等の持つ力を活用してまちづくり、ひとづくりを進めることに意欲を持ち、具体化を進める主体となる専門職の育成・維持が重要である。特にNPMに基づく指定管理者制度は、契約型シ

ステムの運営手法であるため、導入にあたって、まず、事業者の募集要項や選定基準、あるいは仕様書等の内容を検討し、作成できる職員が内部に存在しなければならない。また、管理運営開始後は、業績／成果による統制を行うため、各種モニタリングを実施しなければならない。この取り組みには、現場性のある実践的な専門性が必要であり、その能力を有した職員を内部に継続的に確保できるかどうかが重要となる。こうしたことまで外部コンサルタントに委ねてしまうことは、行政としてのガバナンス能力の喪失であり、不適切であろう。いずれにせよ、専門性の継続的確保が、より深刻な問題となるのは、指定管理者側ではなく、行政側なのである。

Ⅲ．むすび

猪谷千香『つながる図書館』を手がかりにして、今進められている新たな公共図書館をめざす実践を俯瞰的に整理し、今後の課題について考察を進めてきたが、筆者が重要だと考える点を要約すると、以下の四点となる。

第一に、公共図書館のあり方を考えるにあたっては、これまでの「貸出サービス主義／知る権利保障機関」というパラダイムから脱し、「多元主義」、すなわち、公共図書館の目的や運営方法で先験的に「正当なもの」は存在せず、それぞれの設置者が、数多くの選択肢の中から「選び取るもの」とする立場に立脚する必要があること。ただし、公立図書館においては、すべての人が基礎的リテラシーを獲得しているとの見通しを持てない現在の社会状況の中で、社会教育行政として担うべき教育的役割を強化すること。

第二に、その際、社会教育のあり方として重要なことは、あらためて教育主体としての立場を確立した上で、基礎的リテラシーに限定した領域において、学習者の主体性や自己決定権を重視し、子どもから成人までを対象に、幼児教育や学校教育との連携を強化しながら、活動を展開すること。

第三に、地域における新たな公共図書館のあり方は、広範囲な政策領域と関連するものであり、公立図書館の管理運営における指定管理者制度の検討にあたっても、様々な施設・機能で構成される図書館システム全体として担う、総合的な公共図書館政策の全体像を明らかにする必要があること。

第四に、総合的な公共図書館政策は、従来の図書館施設を超えた空間的・時間的広がりの中で展開されることになることから、その推進にあたっては、社会教育行政と学校教育行政、更には福祉行政や地域のコミュニティ組織・NPO団体等との連携強化が必要となること。そして、それらの具体化を進め

る主体となる現場性のある実践的な専門性を持った図書館専門職の育成・維持が重要となることである。

そして、今後の課題は、以上の視座のもとに、それぞれの自治体において、具体的な創意工夫を積み重ねていくことであろう。

［参考文献］

［1］猪谷千香『つながる図書館－コミュニティの核をめざす試み』（ちくま新書, 2014年１月）
［2］河井弘志『アメリカにおける図書選択論の学説史的研究』（日本図書館協会, 1987年）
［3］『中小都市における公共図書館の運営－中小公共図書館運営基準委員会報告』（日本図書館協会, 1982年10月復刻版）
［4］『市民の図書館（増補版）』（日本図書館協会, 1976年５月）
［5］森智彦『日本の公共図書館サービスの展開・現状と課題・展望』（大妻女子大学社会情報学部社会生活情報・図書館情報学研究室・情報社会試論 Vol.12, 2011年３月）
［6］薬袋秀樹『『市民の図書館』における「貸出し」の論理―「貸出冊数偏重政策」への批判をめぐって』（図書館界46巻６号, 1989年３月）
［7］塩見昇『これからの図書館サービスに求められるもの～『中小レポート』から半世紀～』（日本図書館協会公共図書館部会主催　サービス部門総合・経営部門研究集会における基調講演, 2012年11月７日開催, http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/bukai/public/shiga.pdf）
［8］永田治樹『公共図書館とコミュニティ：知識・情報伝達と人びとをつなぐ』（情報の科学と技術, 64巻10号, 情報科学技術協会, 2014年10月）
［9］小林繁・平川景子・片岡了『生涯学習概論―学びあうコミュニティをつくる』（エイデル研究所, 2014年５月）
［10］広田照幸『教育は何をなすべきか―能力・職業・市民』（岩波書店, 2015年３月）
［11］広田照幸『ヒューマニティーズ　教育学』（岩波書店, 2009年７月）
［12］大住荘四郎『ニュー・パブリックマネジメント―理念・ビジョン・戦略』（日本評論社, 1999年12月）

参考資料

これまでの研究紀要

第１号特集：地方分権の推進に向けて
第２号特集：広域行政
第３号特集：住民と行政の協働
第４号特集：21世紀の市町村行政
第５号特集：ジェンダー平等社会の実現にむけて
第６号特集：住民参画による合意形成にむけて
第７号特集：安全・安心な社会の実現
第８号特集：これからの自治体改革のあり方
第９号特集：分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは
第10号特集：人口減少時代における社会福祉の変革
第11号特集：くらしと交通 ～これからの交通まちづくり～
第12号特集：廃棄物処理とリサイクルの現状
～循環型社会の実現にむけて～
第13号特集：危機管理について考える
第14号特集：地方議会のこれから ～改革へのみちすじ～
第15号特集：自立へ向けた就労支援の取組み
第16号特集：児童虐待防止への対策と支援
第17号特集：自治体経営の道しるべ
～自治体政策の転換に向けて～
第18号特集：都市再生 ～さらなる発展に向けて～

これまでの研究紀要（創刊号～第18号）

創刊号　特集：「地方分権の推進に向けて」（平成10年３月発行）

テーマ	執筆者
序　文	おおさか市町村職員研修研究所 所長　米原　淳七郎
新しい時代の分権型行政システムへの転換	横浜国立大学 名誉教授　成田　頼明
分権化における地方政府の基本戦略	立命館大学政策科学部 教授　伊藤　光利
留保財源によるシビル・ミニマムの確保	近畿大学商経学部 教授　中井　英雄
地方分権と地域福祉	奈良女子大学生活環境学部 助教授　木村　陽子
まだ、市民に遠い地方分権	朝日新聞 編集委員　中村　征之

第２号　特集：「広域行政」（平成11年３月発行）

テーマ	執筆者
市町村合併　最近の新しい動き、抵抗、思惑 －全国各地域の実態からみる－	東洋大学法学部 教授　坂田　期雄
行政規模を規定する要因	大阪大学大学院経済学研究科 教授　齊藤　慎
広域行政の新展開	関西学院大学経済学部 教授　林　宜嗣
循環型社会と広域行政	京都大学大学院経済学研究科 教授　植田　和弘
地方自治と効率化のジレンマを乗り越える 市町村合併のあり方	関西学院大学産業研究所 教授　小西砂千夫

第３号　特集：「住民と行政の協働」（平成12年３月発行）

テーマ	執筆者
市民と行政のパートナーシップ	京都大学大学院経済学研究科 教授　田尾　雅夫
分権時代－住民と行政の協働	中央大学経済学部 教授　佐々木信夫
情報公開制度 －住民と行政の協働の視点から－	大阪大学大学院法学研究科 教授　松井　茂記
自治体とNPOの協働	特定非営利活動法人 NPO研修・情報センター 代表理事　世古　一穂
住民主体のまちづくりにおける「協働」の条件	神戸新聞情報科学研究所 副所長　松本　誠

第４号　特集：「21世紀の市町村行政」（平成13年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
21世紀の市町村財政	東京大学大学院経済学研究科・経済学部 教授　神野　直彦
市町村における行政評価の必要性と課題	関西学院大学産業研究所 教授　石原　俊彦
地域福祉における市町村行政を展望する －問われるコーディネート力－	大阪大学大学院人間科学研究科 助教授　斉藤　弥生
市町村行政の実情と可能性－京都・滋賀の現場から－	京都新聞社会報道部・自治担当 記者　高田　敏司
特別講演録： 変革の時代における自治体の基本戦略～分権 参加 経営 連携～	神戸大学大学院法学研究科 教授　伊藤　光利

第５号　特集：「ジェンダー平等社会の実現にむけて」（平成14年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
男女共同参画社会基本法と自治体条例	十文字学園女子大学 教授　橋本ヒロ子
ドメスティック・バイオレンス防止法と 女性に対する暴力防止への課題	お茶の水女子大学 教授　戒能　民江
「構造改革」と女性労働 －世帯主義を超えた多頭型社会へむけて－	朝日新聞社東京本社 企画報道室　竹信三恵子
公務職場のセクハラ対策－相次ぐ二次被害が問うもの－	東京都中央労政事務所 金子　雅臣
市町村公募論文： わがまちの魅力創出の視点から見た国内交流のあり方	八尾市職員グループ いんさいどあうと
地方分権セミナー録：キーパーソンが語る －創造的な自治体マネジメントと住民主体のまちづくり－	近畿大学理工学部土木工学科 助教授　久　隆浩

第６号　特集：「住民参画による合意形成にむけて」（平成15年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
地方分権時代の住民参画 －参加から参画へ、パートナーシップによる地域経営－	㈲苞コミュニティ研究所 代表取締役　浦野　秀一
住民主体のまちづくりの取組みと実践 －交流の場を核とした協働のまちづくりシステムの展開－	近畿大学理工学部土木工学科 助教授　久　隆浩
住民投票制度の現況と制度設計の論点	㈶地方自治総合研究所 理事・主任研究員　辻山　幸宣
都市計画とパブリックインボルブメント：現状と課題	筑波大学社会工学系 教授　大村謙二郎 筑波大学博士課程社会工学研究科・ 川崎市総合計画課題専門調査員 小野　尋子
パブリック・コメントの現状と課題	横須賀市都市部都市計画課 主幹　出石　稔
市町村公募論文：自治体の政策形成と政策系大学院 －経験と展望にもとづく一考察－	豊中市政策推進部企画調整室 佐藤　徹

第７号　特集：「安全・安心な社会の実現」（平成16年３月発行）

テーマ	執筆者
犯罪機会論と安全・安心まちづくり －機会なければ犯罪なし－	立正大学文学部社会学科 教授　小宮　信夫
環境リスクをめぐる コミュニケーションの課題と最近の動向	早稲田大学理工学部複合領域 教授　村山　武彦
バリアフリーとその新展開	近畿大学理工学部社会環境工学科 教授　三星　昭宏
子育て、教育における自治体のあらたな役割 －子育て支援という視点から、 安心して暮らせる街作りという視点から－	東京大学大学院教育学研究科・教育学部 教授 同付属・学校臨床センター センター長 汐見　稔幸
高齢者の安全・安心とは －年金、医療、介護を考える－	岡本クリニック 院長 国際高齢者医療研究所 所長 岡本　祐三
市町村公募論文：要綱行政の現状と課題 －自治立法権の拡充を目指して－	岸和田市総務部総務管財課 藤島　光雄

第８号　特集：「これからの自治体改革のあり方」（平成17年３月発行）

テーマ	執筆者
自治体行政改革の新展開 －ローカル・ガバナンスの視点から－	同志社大学政策学部 学部長　真山　達志
評価の政策形成と経営への活用と課題 －基本へ還れ－	筑波大学大学院システム情報工学研究科 教授　古川　俊一
自治体職員の人材育成	千葉大学法経学部 教授 東京大学 名誉教授　大森　彌
公務員制度改革と自治体職員イメージの転換	国際基督教大学社会科学科 教授　西尾　隆
地方財政の改革　－地方行政は「黒字」なのか－	総務省地方財政審議会 会長　伊東　弘文
市町村公募論文：財政危機と成功する行政評価システム	八尾市都市整備部交通対策課 南　昌則

第９号　特集：「分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは」（平成18年３月発行）

テーマ	執筆者
マッセOSAKAへの期待	大阪大学大学院経済学研究科 教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長 齊藤　愼
分権時代、自治体職員の 習得すべき能力とマッセOSAKAの関わり	㈲荘コミュニティ研究所 代表取締役　浦野　秀一
「地域公共人材」育成としての職員研修	龍谷大学法学部 教授　富野暉一郎
自治体女性職員をめぐる環境と能力開発に関する一考察	大阪市立大学大学院創造都市研究科 助教授　永田　潤子
地方分権セミナー録：自治体再生への道しるべ	大阪大学大学院経済学研究科 教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長 齊藤　愼　他

第10号　特集：「人口減少時代における社会福祉の変革」（平成19年３月発行）

テーマ	執筆者
『障害者自立支援法』と自治体における障害者福祉施策	東洋大学ライフデザイン学部 教授　北野　誠一
新しい地域福祉とコミュニティ活性化	桃山学院大学社会学部福祉学科 助教授　松端　克文
次世代育成支援の推進と市町村の課題 ～７つのポイント～	大阪市立大学大学院生活科学研究科 教授　山縣　文治
生活保護行政を考える	首都大学東京都市教養学部 教授　岡部　卓
2005年介護保険法改正の立法政策的評価	大阪大学大学院人間科学研究科 教授　堤　修三
福祉と自治体財政	奈良女子大学 名誉教授　澤井　勝
自治体病院だからこそ、変われる	徳島県病院事業管理者・坂出市立病院 名誉院長　塩谷　泰一
市町村公募論文：公益法人制度改革と市町村 ～市町村出資財団法人と市町村の今後の関係を構築するための課題整理～	八尾市人権文化部文化振興課 朴井　晃

第11号　特集：「くらしと交通～まちづくり～」（平成20年３月発行）

テーマ	執筆者
地域交通について考える ～新たな交通価値と低速交通システムについて～	大阪大学大学院工学研究科 教授　新田　保次
市民協働の交通まちづくり 相互学習による協働型交通安全の取り組み	大阪市立大学大学院工学研究科 教授　日野　泰雄
地域から育てる交通まちづくり	大阪大学大学院工学研究科 准教授　松村　暢彦
まちづくりを支える総合交通政策	神戸国際大学経済学部都市環境・観光学科 教授　土井　勉
地域公共交通と地域で 「つくり」「守り」「育てる」ということ	名古屋大学大学院環境学研究科 准教授　加藤　博和
子どもと交通問題	筑波大学大学院システム情報工学研究科 講師　谷口　綾子
市町村公募論文： 放置自動車対策をめぐる二、三の問題 ～法的アプローチを中心にして～	岸和田市法律問題研究会

第12号　特集：「廃棄物処理とリサイクルの現状～循環型社会の実現に向けて～」（平成21年３月発行）

テーマ	執筆者
廃棄物処理の現状と今後	京都大学地球環境大学院 教授　植田　和弘
ごみ有料化と「見える化」	東洋大学経済学部 教授　山谷　修作
貴金属・レアメタルの回収と行政の関与	神戸山手大学現代社会学部環境文化学科 教授　中野加都子
上勝町のゼロ・ウェイスト政策－その実践と展開－	NPO法人 ゼロ・ウェイストアカデミー 理事　松岡　夏子
循環型社会における資源物持ち去り業者の位置づけ	近畿大学経済学部綜合経済政策学科 教授　坂田　裕輔
不法投棄対策の現状と課題	岩手大学人文社会科学部 准教授　笹尾　俊明
循環型社会の地球温暖化対策	独立行政法人 国立環境研究所 橋本　征二

第13号　特集：「危機管理を考える」（平成22年３月発行）

テーマ	執筆者
地域防災計画の課題と展望 ～生ける計画をめざして～	板橋区総務部契約管財課 課長　鍵屋　一
新型インフルエンザ対策	新潟大学大学院医歯学総合研究科 教授　鈴木　宏
緊急対応時に必要な都市機能	関西大学理事・環境都市工学部教授 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来 センター長 河田　惠昭
学校における侵入暴力犯罪からの安全管理	明治大学理工学部 准教授　山本　俊哉
【平成21年度公募論文　最優秀賞受賞エッセイ】 ブックトーク：新しく自治体職員になったみなさんへ （福祉事務所編）	羽曳野市保健福祉部福祉総務課 細井　正人

第14号　特集：「地方議会のこれから～改革へのみちすじ～」

（平成23年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
自治法改正と議会の役割	東京大学 名誉教授　大森　彌
二元代表制　－その課題と展望－	株式会社野村総合研究所 顧問　増田　寛也
住民参加と議会	同志社大学大学院総合政策研究科 教授　新川　達郎
議会事務局のあり方とその改革課題	立命館大学法学部 教授　駒林　良則
政策立案（議会立法）機関としての議会	拓殖大学地方政治センター長 四日市研究機構・地域政策研究所長 竹下　譲
自治を担う議会の権限強化 －住民自治を促進する議会に－	山梨学院大学法学部 教授　江藤　俊昭
議会の活性化	関西大学総合情報学部 教授　名取　良太
求められる議員職の姿 －受身の「られる」ではなく可能の「られる」－	東京大学大学院法学政治学研究科 教授　金井　利之
議会基本条例の主要項目と自治体改革への意義	法政大学法学部 教授　廣瀬　克哉
【平成22年度公募論文　最優秀賞受賞論文】 就学援助制度の意義と市町村の役割 －今求められる就学援助制度の在り方とは－	摂津市教育委員会教育総務部学務課 大橋　徹之

第15号　特集：「自立へ向けた就労支援の取組み」（平成24年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
就労支援をどう実現するか企業的包摂から社会的包摂へ	北海道大学法学研究科 教授　宮本　太郎
生活保護受給者への就労支援の現状と課題	明治学院大学社会学部社会福祉学科 教授　新保　美香
障がい者就労支援の現状と課題	埼玉県立大学保健医療福祉学部 教授　朝日　雅也
若年者への就労支援 －次世代への就労支援は社会投資である－	NPO法人「育て上げ」ネット 理事長　工藤　啓
高齢者への就労支援	桜美林大学 名誉教授　瀬沼　克彰
母子家庭の自立支援・NPOとしての取組み	NPO法人Wink 理事長　新川てるえ
就労支援と地方自治体―地域雇用政策の進化の視点から	東京大学経済学研究科 教授　佐口　和郎
【平成23年度公募論文　最優秀賞受賞論文】 『ふるさと納税制度』の仕組みと現状 ～自治体の魅力発信の切り口から～	八尾市経済環境部環境施設課 小池　宜康

第16号　特集：「児童虐待防止への対策と支援」（平成25年３月発行）

テーマ	執筆者
子ども虐待の現状と課題	関西大学人間健康学部 教授　山縣　文治
市町村の児童家庭相談体制の現状と課題、方向性	関西学院大学人間福祉学部 教授　才村　純
要保護児童対策地域協議会 ～機能するための要件・ファミリーソーシャルワークの視点～	流通科学大学サービス産業学部 サービスマネジメント学科 教授　加藤　曜子
児童虐待の予防～保育所・幼稚園・学校が出来ること	種智院大学人文学部 助教　近棟　健二
虐待する親の回復支援の視点 ～MY TREEペアレンツ・プログラムの実践から～	エンパワメント・センター 主宰　森田　ゆり
自治体の事例 （大阪府・茨木市・枚方市・三重県いなべ市）	自治体職員
子ども虐待防止と支援の課題－実践を通して感じること	淑徳大学総合福祉学部社会福祉学科 教授　柏女　霊峰
【平成24年度公募論文　最優秀賞受賞論文】 自治体における情報公開制度の現状と 受益者負担の在り方 －情報公開手数料についての一考察－	泉佐野市総務部総務課 道井　渉
【平成24年度公募論文　最優秀賞受賞エッセイ】 「笑顔」が一番！ キャリアデザインと今までの経験から学んだコト	貝塚市健康福祉部 兒玉　和憲

第17号　特集：「自治体経営の道しるべ～自治体政策の転換に向けて～」（平成26年３月発行）

テーマ	執筆者
地方財政の健全化の中長期的展望と 税制抜本改革、地方消費税	総務省　大臣官房審議官（税務担当） 平嶋　彰英
自治体財政指標に係る諸論点 －発生主義・複式簿記会計の視点を交えた検討－	有限責任監査法人トーマツ公認会計士 小室　将雄 有限責任監査法人トーマツ公認会計士 大川　裕介
地方公営企業の財務規定の拡大とその意義、さらなる課題	関西学院大学大学院経済学研究科 人間福祉学部　教授　小西砂千夫
第三セクター再生のための公経営監査・診断	青山学院大学 名誉教授　鈴木　豊
資産老朽化への対応	東洋大学PPP研究センター リサーチパートナー　藤木　秀明
実務者からのメッセージ　－財政担当の仕事のやり方－	川西市 理事　松木　茂弘
【平成25年度公募論文　最優秀賞受賞エッセイ】 政策形成時代×図書館＝未来をきりひらく！ ～情報収集力アップへの一提案～	吹田市地域教育部生涯学習推進室 中央図書館　栗生　育美

第18号　特集：「都市再生～さらなる発展に向けて～」（平成27年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
人口減少と自治体財政	マッセOSAKA所長　齊藤　愼 （大阪学院大学大学院教授・ 大阪大学名誉教授）
自治体経営で人口流入を図る	一般財団法人地域開発研究所 主任研究員　牧瀬　稔
自治体の資金調達において今やるべきことは何か	地方公共団体金融機構　地方支援部 ファイナンス支援課 課長　浅野　正義
「新地方公会計改革」の概要と展望 －自治体改革のための財務書類の活用方法－	関西学院大学専門職大学院 経営戦略研究科　教授　稲沢　克祐
予算編成手法の見直し	専修大学経済学部 教授　町田　俊彦
県民経済計算から読み取る地域の経済指標	富山県経営管理部統計調査課 副主幹　南保　勇治
大都市圏の公共施設更新問題	日本大学経済学部 教授　中川　雅之
習志野市の公会計改革の実践例	千葉県習志野市 会計管理者　宮澤　正泰
【平成26年度公募論文　最優秀賞受賞論文】 地方分権時代における文書管理の在り方について ～いかに保存文書を適切に管理していくか～	摂津市総務部総務課 菰原　知宏

サマージャンボ・オータムジャンボ宝くじは、
大阪府内で買うてほしいねん。

大阪の宝くじイメージキャラクター
「たこ焼きクーちゃん」です。

「サマージャンボ宝くじ」及び「オータムジャンボ宝くじ」の収益金は、販売実績等に応じて、各都道府県市町村振興協会に配分されます。

本協会では、配分された収益金を府内市町村に交付しており、各市町村において公共事業等をはじめ、少子・高齢化対策、地域情報化対策などの事業に活用されています。大阪府内での宝くじの購入にご協力をお願いいたします。

マッセOSAKA研究紀要　第19号
特集　防災行政を考える
～来る南海トラフ巨大地震に備えて～

平成28年３月発行

編集・発行：公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
（マッセOSAKA）
〒540－0008
大阪市中央区大手前３－１－43
大阪府新別館南館６階
ＴＥＬ　06－6920－4565
ＦＡＸ　06－6920－4561
Ｈ　Ｐ　http://www.masse.or.jp/
印　　刷：川西軽印刷株式会社
ＴＥＬ　06－6761－5768㈹