

戦後日本における災害・防災政策の展開

—— 東日本大震災以前の都市災害への対応を中心に ——

横 田 尚 俊

1 はじめに — 「高リスク社会」としての現代都市と都市型社会 —

20世紀末くらいから、リスク管理やリスク社会、リスク文明といった言葉が、あらゆる場面で用いられるようになってきている。リスク概念を軸に現代社会を分析し、社会学におけるリスク社会論の隆盛をもたらしたベックによれば、近代的な技術発展が拡大するにつれて、われわれが「そのなかで思考し、行為している量化できるリスクの言語」と、われわれが「同様に作り出している量化できない不確実性の世界との隔たり」はますます拡大し、その結果、「地球上の生命を危険に」さらすような「世界リスク社会」が形成されているという (Beck, 2002=2003, 25-27)。

むろん、現代日本におけるリスク社会論の隆盛は、地球温暖化に象徴されるようなグローバルな環境危機のみならず、突発的な災害や大事故、犯罪・事件などが相次ぐ国内の世相や社会的コンテクストとどこかでつながっているに違いない。たとえば、2011年3月11日に発生した未曾有の巨大複合災害・東日本大震災はいうまでもなく、奇しくも1995年という同じ年に間髪を置かず現代都市を襲い、甚大なる被害をもたらした阪神・淡路大震災と「地下鉄サリン事件」、さらには2001年9月11日にニューヨークの世界貿易センタービルをあっという間に崩壊させ、世界中の人々を震撼させた「9.11同時多発テロ」事件などは、突発的危機にいつわれわれ自身が巻き込まれるかわからないという不条理感と、そのような危機に組織や社会はいかに適切に対処しうるのかという重い課題とを、日本社会全体に突きつけた。そして、1990年代以降、社会・経済システムのグローバル化と人口増加・経済成長の終焉とともに顕在化してきた行財政危機、企業組織のリストラチャリング、それらに伴って生じる雇用の流動化や失業率・自殺率の上昇、社会保障システムのゆらぎといった社会問題の噴出と既存のシステムに対する信頼の崩壊は、現代が「高リスク社会」であるという意識をさらに高める役割を果たしている (佐藤, 2002, 1-2)。

ところで、ここで突発的危機と呼んでいるものは、広義の災害と同義である。人文・社会科学分野における古典的な災害概念としては、アメリカの社会学者、バートンによる「集合ストレス状況」(Collective Stress Situations) という観点からの定義が有名である。集合ストレス状況とは、「社会システムのなかの多くのメンバーが、そのシステムから期待する生活条件を得ることができなく」なる状況を指す。バートン

は、この中に、洪水、干ばつ、地震といったいわゆる自然災害から、他のシステムからの攻撃（戦争）や、不景気、インフレ、ストライキなどの経済的崩壊、さらには暴動、革命といった政治的崩壊までも含めている（Barton, 1969=1974, 36）。また、災害社会学の泰斗、クアランテリも、災害には自然災害のほかに、爆発事故、公害などの「技術的災害」、都市暴動、革命、内戦などの「人為災害」などが含まれるという立場をとっている（Quarantelli, 1978, 2-14、秋元, 1982b, 67）。

むしろ、経済的崩壊や政治的崩壊—クアランテリのいう「人為災害」—までも災害に含めるという見解については、少なからぬ異論も存在するだろう⁽¹⁾。災害の概念をどこまで広くとるかという点はひとまず措くとして、重要なのは、人口と機関が集積し、複雑で相互依存性の高い「システム社会」を形成している現代都市が、災害にきわめて脆弱な構造をもった、いわば「高リスク社会」であるという事実である。すでに昭和初期に「天災と国防」（1934年）というエッセイの中で、「文明が進めば進むほど天然の暴威による災害がその激烈の度を増す」と喝破したのは、著名な物理学者・随筆家の寺田寅彦であったが（小宮編, 1948, 58）、都市化が進み、都市の規模が拡大するにしたがって、現代の自然災害は「都市災害」としての様相をますます強めている。破壊効率の高さや災害の複合化—たとえば自然災害が技術的災害（危険物災害）と複合して発生し、被害を増幅するケース—、災害波及範囲の広域性、ライフライン機能停止に伴う生活機能障害などは、都市災害の特質としてしばしばあげられるものであるが（秋元, 1982a, 8）、阪神・淡路大震災はこれらに加えて、大規模都市災害が復旧・復興の長期化を伴う点や社会的に脆弱な地域や社会的弱者に対して集中的な被害をもたらす点などを、改めて浮き彫りにしたのである（河田, 1995, 23-24、宮本, 1996, 8、宮原・森, 1998）。

他方で、現代都市は、高度産業社会における生産・流通や業務管理、消費などの拠点として、それ自体がクアランテリいう技術的災害を生み出しやすいシステム空間であるとともに、多くの市民がその被害に苦しめられてきた生活空間でもある。いうまでもなく、騒音や大気汚染、水質汚濁などの公害や数々の環境破壊はそうした技術的災害の中核を占めている。

重化学工業化が引き起こしたかつての産業公害については、多くの犠牲を生みながらも、1960~70年代にかけての公害反対住民運動の取り組みや地方自治体の先進的な政策（公害排出規制強化）、それらを受けて実施された企業サイドの低公害化・無公害化を目指した技術開発などにより、そのほとんどが解決されてきたといってよい。とはいえ、現在でも、東日本大震災で生じた原子力発電所の事故や、産業廃棄物処分場による生活環境汚染、アスベストによる人体への被害といった新たな技術的災害の

危険性が顕在化し続けている。アスベストを除けば、これらの技術的災害は、多くの場合、都市部の受益者が農山村部の人々に被害を押しつける構図になっている点—受益圏と受苦圏との分離—が特徴的である（梶田，1988）⁽²⁾。

以下、本稿では、主として東日本大震災以前の都市災害への対応に焦点をしぼり、戦後日本の国および自治体における災害政策の展開とその問題点、課題を整理・分析したい。未曾有の巨大複合災害となった東日本大震災、および原発災害を含めた技術的災害については、紙幅と論点の制約により本稿では触れることができない。それらが社会・政策に及ぼしたインパクトや諸課題については、いずれ別稿にて分析したいと考えている。

2 災害・防災政策の展開とその社会的背景

1) 自然災害の脅威と日本社会

日本は、その位置や地形、地質、気象などの自然的条件によって、梅雨時の豪雨や台風による風水害、地滑り・崖崩れといった土砂災害、国土がプレート境界に位置しているために頻発する火山噴火や地震など、多くの自然災害に見舞われる有数の「災害国」である。近現代の主要な自然災害とそれによる死者・行方不明者数の大きな傾向をみると、1960年代前半までは、死者・行方不明者が千人を超えるような大規模な風水害や地震災害が頻発していたが、その後1960年代後半から80年代にかけては人的被害が大きく減少し、その後、大震災（1995年の阪神・淡路大震災と2011年の東日本大震災）によって突発的に大きな被害が生じるという経過をたどっている。

自然災害による人的被害は基本的には遞減傾向にあるといえるが、これは、治山・治水を目的とした公共事業の進展や気象観測・予報技術の発展、災害情報伝達システムの高度化など、主として「リスク管理」技術（「被害抑止力」）の向上により、風水害や火山噴火による人的被害を飛躍的に小さくすることができるようになったためである（災害対策制度研究会編，2002，8-11）。また、1960年代後半から80年代にかけては、相対的に地震活動の「静穏期」に当たっていたとも考えられ、1978年の宮城県沖地震や83年の日本海中部地震を除くと、中長期的には地震災害による人的被害も遞減傾向にあったといえる。

しかしながら、1995年の阪神・淡路大震災は、6,400人を超える死者を出す大災害となり、活断層のずれに起因する都市直下型地震の恐怖をまざまざと示した。さらに、近年、地震学者の間では、日本列島周辺での地震活動が、平均繰り返し時間間隔からみて活動期に入ったという見方も現れてきており、東海地震や東南海地震、南海地震といったプレート境界型の巨大地震の発生とそれに伴う甚大な被害が懸念されていた

が（災害対策制度研究会編，2002，15）、そうした矢先に発生したのが、東日本大震災であった。

また、地球温暖化の影響により、世界中で豪雨の増加による洪水や強力な台風・ハリケーンなどによる被害が増加しつつあるとの指摘もなされているが、日本においても、集中豪雨による都市中小河川の氾濫が相次いでおり、2000年の東海豪雨や2004年の近畿・北陸地方を襲った豪雨災害など、水害被害の拡大が大きな問題となってきた。特に2004年の新潟・福井の水害では、高齢者が逃げおくれで犠牲になるケースが目立っており、改めて阪神・淡路大震災でも問題となった「高齢社会型災害」への対応が課題となってきた。

2) 戦後防災体制の確立と災害政策の展開

災害による被害を抑止、あるいは軽減するための総合的な制度・政策の枠組みと組織体系を防災体制と呼び、それに基づいて実施される政策を災害・防災政策（以下では災害政策と略称）とみなすならば、昭和戦前期までの災害政策は個別的で部分的な性格を強く帯びていたといえよう。災害政策の総合化・体系化が図られ、行政機関を中心とした防災担当専門機関の役割が確立していくのは、戦後になってからのことである。以下ではまず、阪神・淡路大震災以前の防災体制の確立と災害政策の展開について概観する。

(1) 戦後防災体制の確立（1960年代まで）

応急対応を中心とした「被害軽減力」に焦点を合わせると、近世までの日本では、豊作時に米・麦を備蓄し、凶作・災害時にそれを給付する国儲、義倉、不動倉などの救助制度が存在した。明治政府は藩ごとに行われていたこれらの制度を一本化し、被災者に食料給付や家屋建築費の貸与、租税の補助・貸与などを実施するために備荒儲蓄法(1880年)を制定した。これは国と府県による備荒儲蓄金を定めたものであったが、大規模な災害の頻発による儲蓄金の枯渇や明治地方自治制の施行に伴い、各道府県が最低50万円の基金を設け、一定要件の救助額を道府県が支出した場合に国が補助金を出すことを定めた罹災救助基金法（1889年）へと変更された。関東大震災などの大災害が発生したにもかかわらず、基金自体は増大し続け、順調に運用されたようである。

しかしながら、戦後まもなく発生した南海地震（1946年）は、四国・近畿地方を中心に1400人余りの死者・行方不明者を出す大災害となったが、被災者に対する救助のありようが府県によって異なっており、また救助対象物資が不明確で、救助のための資金不足が生じるといった罹災救助基金法の不備が露呈した。そこで、この法律の全

面的見直しが行われ、1947年に新たに災害救助法が制定された。この法律は、国の役割が基本的な生活権の保護と社会秩序の保全であることを規定するとともに、災害応急対策を組織的に実施するために救助活動全般について包括的に規定し、救助費用に関する国と都道府県との分担関係も明確にしている（吉井、1996、128-130、災害対策制度研究会、2002、23-24）。

災害救助法の制定は戦後における防災体制の確立と災害対策の総合化・体系化の端緒となった。それ以外にも、昭和20年代には大規模な地震や風水害による被害が相次いだため、災害の発生に対して組織的に対応するために消防組織法（1947年）、消防法（1948年）、水防法（1949年）などの法律が続々と制定されたほか、災害復旧事業に対する国庫負担措置の明確化を規定した法律—1951年の公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法など—も制定された。また、災害が引き起こした被害に対する見方も、科学者やマス・メディアが主導する形で、災害は自然が引き起こす人間の手にはどうにもならないものだという考え方（天災論）から、人間や社会が対策をとらないために生じるものだという考え方（人災論）へと大きく転換し、災害対応において行政が期待される役割は次第に増大していった。

こうした体制・対策の整備にもかかわらず、1959年9月に襲来した伊勢湾台風は、東海地方を中心に全国で5千名を超える死者・行方不明者を出す大災害を引き起こした。災害時の問題点として、警報伝達や避難命令の不徹底と責任者の不在、災害危険地区に関する情報公開の軽視、自衛隊に対する派遣要請の遅れなどが指摘され、災害対策の充実は「国政の最重要問題」とされるに至った（吉井、1996、132-135）。この伊勢湾台風の惨劇を受けて、約2年後の1961年に成立したのが災害対策基本法である。

災害対策基本法（以下「災対法」と略記）は、基本的な防災体制および災害対策全般を規定するとともに、行政機関を中心とした防災担当専門機関の役割を明確にした。まず第一に重要なのは、責任主体ごとに防災計画を策定するよう規定した点である。災害政策は、国（中央政府）、地方自治体、公共機関・事業所、地域住民組織などさまざまなレベルでの機能分担に基づいて、統一的に実施される必要があるが、「災対法」は、各機関が防災基本計画（国）、防災業務計画（指定行政機関と指定公共機関）、地域防災計画（都道府県および市区町村）を策定して災害対策を講じるよう定めている。通常の災害では、市町村が対応の中心となり、その対応能力を超える災害の場合には、要請を受けて都道府県が、それでも対応しきれない場合には国が出動するというボトムアップ型の体制が敷かれている。

第二に特筆すべきは、時系列にしたがって災害対策を規定し、体系化した点である。すなわち、発災前の予防的対策、発災時および直後の応急対策、発災後の復旧・復興

対策に大別し、それぞれについて防災計画に明記して対策を実施するしくみがつくられたのである。たとえば、災害予防計画としては、指定行政機関に対して、防災に関する組織の整備義務、防災訓練の義務、防災に関する物資・資材の備蓄などの義務を定めている。また、災害応急対策としては、警報の発令・伝達と避難の勧告・指示、消防・水防などの応急措置、被災者の救難・保護、被災児童・生徒の応急教育、保健衛生、社会秩序の維持、緊急輸送の確保などの措置と情報の収集・伝達を、市町村長の権限において実施するよう規定している。さらに、災害復旧に関しては、各機関が防災計画に基づき災害復旧を実施することと災害復旧事業の決定などについて規定している。

「災対法」では、著しい被害が生じる災害（激甚災害）に対しては、それまでのような特例法によらず、別に法律で定めることによって応急対策や復旧対策を迅速かつ適切に実施できるよう政府が措置することを規定していたが、これを受けて、激甚災害における応急・復旧措置に要する経費について国の負担割合の上乗せを規定した激甚災害法が1962年に制定された。こうして1960年代前半に、現在に至るまでの行政を中心とした防災体制の骨格が形成され、災害対策の総合化・体系化が進展することとなった。これにより、市町村などの地方自治体は、地域防災計画を策定し、それに基づいてさまざまな対策を実施することになったのである。

(2) 都市を襲う大規模地震災害への対応（1970～80年代）

高度経済成長の進展とともに日本社会全体で都市化が著しく進み、数々の都市問題が深刻化する中で、1970年代に入ると都市災害への対応が懸念されるようになってくる。そこでターゲットとされた災害は、主として地震災害であった。その背景としては、1964年の新潟地震や71年にアメリカ・ロサンゼルス近郊で発生したサンフェルナンド地震、78年の宮城県沖地震などによって、複合災害による被害の拡大や、開発によって新規に造成された地区における液状化被害、ライフライン被害に伴う生活機能障害といった現代都市における災害の特質と問題性が大きくクローズアップされた点があげられよう。

さらに重要なのは、東京周辺や東海地域で大規模な地震災害が発生する危険性が切迫感をもって語られるようになった点である。河角広によるいわゆる「69年周期説」の発表は、東京圏における大規模地震災害発生への警鐘と受けとめられ、防災行政に大きな影響を与えた。

また、科学的な地震予知への期待が高まる中で、1976年秋に石橋克彦東大助手（当時）によって発表された「東海地震説」とそれに続く大規模地震対策特別措置法（1978

年)の成立は、ひとつの画期をなすものであった。これにより、東海地震の直前予知が可能であるという前提の下で、観測データに異常が認められた場合には、「地震防災対策強化判定会」(気象庁長官の私的諮問機関)が招集・開催され、「2、3日以内」に東海地震が発生することが確実であるとの判定結果が出ると、内閣総理大臣名で警戒宣言が政府から発令されることとなった。静岡県を中心とする6県170市町村(1979年当時、2002年4月に8都県263市町村へと見直され、2011年4月1日の時点では157市町村)が「地震防災対策強化地域」に指定され、「強化地域」およびその周辺部では、東海地震による被害を軽減するための地域防災計画—警戒宣言時の防災応急計画など—の策定と防災体制づくりが開始されたのである(長田, 1980, 7-8)。

そして、都市を襲う大震災に対しては行政機関のみで対応し被害を軽減することは不可能だということから、対策の一環として推し進められたのが、地域住民を担い手とした防災組織づくり—「自主防災組織」の結成—であり、広域避難場所の整備や火災による延焼防止を主眼として進められた「防災まちづくり」である。また、都市震災対策を進めるためのベースとなる被害想定調査や、それに基づく災害危険地図の作成と公表などについても、首都圏や東海地方の都県で取り組みが進められるようになっていった。

3 阪神・淡路大震災以後における防災体制の再構築

このように、1970年代から80年代にかけて、首都圏や東海地方など大規模地震災害の発生が懸念される地域では、そのための防災体制づくりや都市災害対策が着々と進められていったが、それらは日本社会全体からみると限定された動きに過ぎなかった。そうした中、1995年1月17日早朝、多くの人々が地震災害の襲来を予想だにしていなかった神戸市を中心とする阪神地域で、都市直下型の大地震が発生した。活断層(野島断層)のずれが引き起こした阪神・淡路大震災である。

この災害は、死者・行方不明者6,437名、負傷者約4万4千人、住家の全半壊約25万棟というすさまじい被害を出す、当時としては「戦後最悪の大災害」となった。大規模な建物の倒壊と延焼火災による被害の拡大、ライフラインの停止による生活機能障害の深刻化といった、危惧されていた都市災害の特質が余すところなくあらわになるとともに、高齢者や社会的弱者への被害の集中、仮設住宅や災害復興公営住宅における孤独死の続発、被災者の生活再建や復旧・復興過程の長期性と困難性など、新たな社会問題が次々と明らかになっていった。

この災害を教訓として、防災体制と災害政策の修正・再構築が国、地方自治体の双方において、さまざまな形で実施されていった。以下では、1) 災害応急対策、2)

防災体制における住民参加（あるいは行政と住民との協働）、3）生活再建と復興まちづくり、の3点を取り上げ、政策の動向を見ていく。

1) 災害応急対応をめぐる政策の再構築

まず第一にあげられるのは、応急対応の迅速化に向けた取り組みである。阪神・淡路大震災では政府の初動措置の遅れが問題となったため、「災対法」の一部改正が行われ、緊急災害対策本部設置要件の緩和と、その本部長である内閣総理大臣の権限強化が図られた。また、同年3月に発生した「地下鉄サリン事件」の影響もあり、テロへの対応も含めた内閣の危機管理機能を強化するために、24時間体制で緊急情報を収集・集約する機能を備えた危機管理センターの設置（1996年）や、関係省庁の総合調整を行う内閣危機管理監の設置（1998年）、中央省庁再編を契機とする防災担当大臣の新設（2001年）といった改革も実施された。そのほか、自衛隊の災害派遣を迅速化するために、都道府県知事の要請に基づかない「自主派遣」の制度化（判断基準の明確化）や、被災市町村長が都道府県知事に自衛隊の災害派遣要請を要求できるよう「災対法」の改正も行われた。

こうした国の防災体制再構築に対応する形で、都道府県や市町村においても、危機管理監のような専門ポストを設けて、応急対応における指揮と組織内調整の迅速化を図ろうとする動きや、国の「緊急消防援助隊」や「広域緊急援助隊」（警察）の設置に合わせて、地方自治体間で相互応援協定や広域応援体制を構築しようとする取り組みも加速していった。食料をはじめとする緊急用物資の調達や輸送などをめぐって、地方自治体と企業や業界団体、生活協同組合などとの間で災害時物資供給協定を締結する動きも広がった。

災害情報の収集・伝達に関しても、従来からの防災行政無線網に加えて、インターネットや携帯電話へのメール配信など高度情報技術を活用したシステムの構築が進んでいる⁽³⁾。自治体がコミュニティFMやケーブルテレビなど地域密着型メディアと協力協定を結んで、災害情報を優先的に提供するしくみをつくるところも増加している。

このように行政組織や制度の改編を中心とした災害応急対策の修正・再構築が、阪神・淡路大震災後、さまざまな形で行われているが、概して、初動の迅速化という観点から、中央政府、特に内閣が直轄する権限の強化に力点が置かれているのが特徴的である。地方自治体レベルでの応急対策の改変は、こうした国の政策に強く規定される形で進展している。

他方で、応急対策から復旧・復興対策に至るまで、阪神・淡路大震災では、被災現場で住民と向き合いながら具体的な決断を迫られる自治体の権限や資源が不足してい

ること―法律面や財政面での制約により、多くの場面で中央政府の意向確認をしないと施策が進められないこと―が大きな問題となった（神谷，2004，95-128）。これらは地方分権全般にかかわる問題点だといえるが、災害危機管理の場面では、ある種の「集権化」―内閣への権限集中による政府の初動体制の迅速化―と同時に、被災自治体が事態の推移や住民のニーズに応じて機動的に対応できるような制度的保障（「分権化」）が、被害を軽減する上で特に重要であるといえよう。この点での改革は、阪神・淡路大震災以後も十分に進展しているとはいえない。

2) 住民参加・市民参加と協働への模索 ―防災体制におけるコミュニティとボランティアの役割―

自治体の権限強化による災害政策の充実が必要であるとはいうものの、他方で、大規模災害に行政だけで対応するのは不可能であり、地域住民自身の「自助」や「互助」に基づく防災への取り組みや、被災地域外の市民による自主的な支援活動が被害の軽減に大きな役割を果たすことは間違いない。実際に、阪神・淡路大震災では、被災直後の倒壊家屋からの救出・救助や初期消火から、応急避難生活の維持、復興まちづくりにおける合意形成に至るまで、災害後のさまざまな時間的局面において、近隣間の相互扶助機能やコミュニティの凝集力、対応力が問われる結果となった（横田，1999）。また、応急復旧期における物資の配分や避難所運営支援、仮設住宅での被災者支援などにおいて、若者を中心とする被災地外からのボランティアが大量に活動し、その活躍に大きな関心が向けられるようになった。こうして、震災を契機にコミュニティとボランティアの役割に（改めて）注目し、これらの取り組みを防災体制・災害政策の中に組み込んでいこうという動きが活発化するようになった。

(1) 地域防災を主眼とした地域住民組織とコミュニティの再構築

まず、阪神・淡路大震災以前のコミュニティを焦点とした政策的対応の流れをみておこう。すでに触れたように、都市災害対策としてコミュニティによる組織的な対応の必要性を強調する声は（にも関わらず、人口流動とともにコミュニティ形成が困難になってきているのではないかという都市社会の現状に対する懸念とともに）、1970年代から何度も叫ばれてきた。こうした現状認識への政策的対応として推し進められてきたのが、「自主防災組織」（あるいは「防災市民組織」）の組織化である。東海地震の「地震防災対策強化地域」に指定された静岡県や、関東大震災以来の地震災害の発生が危惧されている東京都など、関東・東海地方の都県および市町村において、「自主防災組織」の組織化は行政主導により、ほぼ町内会・自治会を組織基盤にする

形で推進されていった。

1980年代には社会学においても、都市における「自主防災組織」の実態を調査し分析する研究が盛んに行われたが、そこで明らかになったのは以下の諸点である。すなわち、これらの組織は、大規模地震の発生時や警戒宣言時に、災害情報の収集伝達や初期消火、負傷者の応急救護、避難誘導など、地域レベルでの応急対応策を実施することが想定されており、日常から地域の危険か所の点検や防災訓練などの活動を行っている。とはいえ、地域の実情に合わない組織の画一性やメンバーの固定化・高齢化に伴う活動のマンネリ化、住民の防災に対する関心を引き出すパイプとして必ずしもうまく機能していない点など問題点を抱えている場合も多く、活動が停滞したり組織が形骸化したりしているケースも少なくなかった⁽⁴⁾ (浦野・伊藤・横田, 1990, 185-192、横田, 1992, 125-127、吉井・大矢根, 1990, 72-73)。また、「自主防災組織」を防災体制の中に積極的に組み込んでいこうという施策は、大規模地震災害が懸念される一部の地域での動きにとどまり、自治省消防庁（現・総務省消防庁）が『消防白書』で公表したデータでは、1990年の時点で、全国での組織率は約4割に過ぎなかった。

このような「自主防災組織」の組織化に加えて、既成市街地空間（特に大都市インナーエリアの木造住宅密集地区）の防災性能を改善しつつ、地域住民による防災活動とコミュニティ形成への取り組みを活性化して、地震災害の被害を軽減しようという目的で開始されたのが「防災まちづくり」である。たとえば東京都は、大地震時の市街地大火を防止するための延焼遮断帯を整備し、その圏域内に「逃げないですむまち」をつくるという趣旨で、1981年に「防災生活圏構想」をうちだしたが、この構想のモデル事業（「防災生活圏モデル事業」）として「防災まちづくり」の取り組みが各地で開始されていった⁽⁵⁾。「防災まちづくり」の中には、公有地を広域避難場所を兼ねた公園へと整備する事業計画策定に行政が住民参加を募り、整備終了とともに事実上住民の活動が終息するという事例もみられたが、他方で、まちづくりの過程で数々の地域リーダーを育み、防災活動を中心とする住民活動の活性化と持続的なコミュニティ形成への取り組みを生み出した事例も存在する。

たとえば、東京都墨田区向島の2つの小学校区をエリアとする「一寺言問地区」—第一寺島小学校と言問小学校の校名からとった地区名—では、まちづくりのボランティア・グループである「わいわい会」と地元6町内会を母体として1986年に「一寺言問を防災のまちにする会」（以下、「一言会」と略称）が結成され、墨田区およびコンサルタントとの二人三脚で「防災まちづくり」に取り組み始めた。延焼火災に備えた雨水利用のしくみの研究と具体化や、墨田区による路地拡幅と一時避難場所整備、避難場所として整備された小公園の利用と管理などに「一言会」が積極的に参画し、有

能なリーダー層を中心として地域の防災に関する知識や文化を蓄積するとともに、持続的なまちづくりのコミュニティを育てていったのである。こうした「防災まちづくり」の先進事例においては、防災という特殊な生活課題を居住環境の改善という日常的な課題と接合することによって、人々の防災に対する関心と取り組みを顕在化させることに成功するとともに、住民が自治的主体としての力量を内在化しつつ、専門家、行政とパートナーシップを構築しながら、コミュニティ形成に取り組んでいったのである（浦野・横田，1990、横田，1994）。

「自主防災組織」の組織化や「防災まちづくり」といったコミュニティをベースにした取り組みは、1980年代に進展していったが、地域によって取り組みへの温度差が激しいまま、阪神・淡路大震災を迎えることになった。この大災害は、防災体制における地域住民組織の役割やコミュニティ形成の意義についていくつかの教訓を示唆するとともに、地域防災における新たな政策的対応を生み出した。

教訓の第一は、震災直後、行政や専門機関の機能が麻痺する中で、救出・救助活動や安否確認、初期消火などに力を発揮したのが近隣住民同士の助け合いであったという点である。そして、こうした互助活動が円滑に行われるかどうかは、近隣関係の、あるいは小地域社会における人間関係の緊密度に左右されるということが改めて確認されたのである。実際に、被災後、神戸市が行った大規模な市民意識調査においても、災害に備えるためには普段から近所や地域でのつきあいをしておくことが重要だという意見が圧倒的多数を占めた⁽⁶⁾。

第二は、第一の教訓と幾分重複するが、応急復旧期における避難生活の維持から復興期におけるまちづくりに至るまで、いくつかの「自治的コミュニティ」が行政や専門家の支援を受けながら、自主的、自立的に展開した資源動員力や対応力への注目である。インナーシティの住商工混在地区で、高度経済成長期には公害問題に多くの住民が苦しんだ神戸市長田区真野地区では、公害反対住民運動以降震災時点まで、30年に及ぶ住民参加のまちづくり活動を持続していた。この真野地区は、震災で大きな被害を受けたものの、住民リーダーを中心に強靱な対応力を示したことで改めて人々の注目を浴びた。地区内企業の消防隊と協力し合いながら行われた初期消火活動や、倒壊家屋からの救出活動のみならず、地元自治会を母体にした災害対策本部の結成と本部リーダーを中心とした安否確認、緊急物資の調達・配分、避難所運営、さらにはその後の建物相談や復興まちづくりに向けてのプラン作成などにおいて、長年培ってきた「自治的コミュニティ」の本領を発揮したのである（今野，2001）。

真野地区以外にも、日常からのまちづくり活動によって蓄積された「自治的コミュニティ」の力量が、震災後、住民組織による地域型仮設住宅・店舗の建設と運営に活

用された事例も存在する（横田・浦野，1997）。これらの地区では防災を目的とした住民活動が特に活発だったわけではないが、不断の「自治的コミュニティ」づくりが住民の危機対応力の基盤になったと考えられる。真野地区のような事例は、ある意味で「防災まちづくり」の先進事例の、さらに先行事例であるという位置づけも可能であろう。

第三に、「自主防災組織」の現状をめぐる問題点があげられる。神戸市では、1980年代から、おおむね自治会を基盤に「自主防災推進会」の組織化を進めていたが、震災前の時点での結成率はおよそ4割であり、その大半は震災に際してほとんど何らの対応もとることができなかった。つまり、「自主防災組織」の組織化自体が途上にあつた上に、組織を結成しても災害時に必ずしも機能しないという現実が明らかになったのである。

こうした現実にもかかわらず、震災後、全国的に押し進められているのは、まず第一に、従来の政策の延長線上にある「自主防災組織」結成の促進である。比較的大規模な災害が少なく、災害対策や防災にあまり関心を払ってこなかった自治体においても、阪神・淡路大震災を契機に、「自主防災組織」結成率の向上に力を入れるところが増えてきたのである⁽⁷⁾。

とはいえ、「自主防災組織」に関する既存の調査においても、あるいは阪神・淡路大震災においても、組織としての形式は存在しても、実態は形骸化していたり災害時に機能しないというような現状が浮き彫りになっている。そこで第二に、たんに結成率を上げるだけでなく、「自主防災組織」の実質的な機能を高めようと、さまざまなきめの細かい政策的支援を行う自治体も出てきている。たとえば、「自主防災組織」に関しては先進県である静岡県では、2002年に実施した実態調査で、リーダーの人材不足や役員任期の短期化、住民の参加意識の低下といった問題点が明らかになったが、そうした現状に対応するために、住民の中に防災の専門家（「防災士」）を養成する研修事業（1996～2000年）や、「地域防災指導員」という新たな「自主防災組織」リーダーを育成する事業などに取り組んでいる（杉山，2003，10-12）。人材育成を通して地域住民の防災技術能力を向上させようとするこうした試みは、震災以降、各地に広がっている。

第三は、防災に対する住民の関心や取り組みを促進するとともに、「自主防災組織」の基盤となるコミュニティ形成、あるいはコミュニティの再構築への支援を強化しようとする試みである。防災にかかわる取り組みを特に進めていなかったにもかかわらず、近隣間のつきあいが盛んな「親交的コミュニティ」や、真野地区のような「自治的コミュニティ」では、コミュニティの土台が脆弱な地域に比べて、災害時の自主的

な助け合いが円滑に行われることが明らかとなった。そうしたコミュニティ形成を目指すには、防災に特化した活動よりも、「防災まちづくり」の場合にもみられたように、居住環境の整備や地域福祉活動など日常生活課題を解決する取り組みを柱にする方が、概して住民の参加を促しやすいといえよう。震災後、神戸市で新たな防災対策およびコミュニティ政策として取り組みが進められている「防災福祉コミュニティ」づくりは、以上のような教訓を汲み取って、住民による日常的な地域福祉サービスの活動と「いざというとき」のための地域防災活動とを結びつけ、安心・安全なコミュニティを形成していこうとする試みである（倉田，1999）。

「高齢社会型災害」への対応が課題となる中で、災害時要介護者への支援も含め、コミュニティの機能とその再構築に対する関心は高まってきている。「防災福祉コミュニティ」をはじめ、「安心」・「安全」を柱とした自治体コミュニティ政策の今後の動向と展開が注目される。

(2) 災害ボランティアとの協働を目指す取り組み

次に、阪神・淡路大震災で一躍脚光を浴びた災害ボランティアをめぐる政策的動向についても簡単に触れておく。

阪神・淡路大震災では、応急復旧期における物資の配分や避難所運営支援、仮設住宅での被災者支援などにおいて、若者を中心とする被災地外からのボランティアが大量に活動し、その活躍に大きな関心が向けられるようになった。兵庫県のデータによれば、ボランティアの数（累計）は、震災後2か月間で100万人を越えるに至った。こうした社会現象を「ボランティア元年」と捉え、ボランティア活動やその発展形としての民間非営利組織（NPO）による活動を促進し、行政も含め広く社会的に支援していこうという動きが、災害という領域を越えて拡大している。

むしろ、災害ボランティア活動自体は、阪神・淡路大震災以前にも存在しなかったわけではない。関東大震災や伊勢湾台風などにおいては、大学生による創発的なボランティア活動や宗教団体によるボランティア活動が行われているし、日本赤十字奉仕団による災害救援活動は制度化されたボランティア活動として、地域防災計画などにも組み込まれている。また、1980年代から災害ボランティア活動に対する関心も次第に高まり、伊豆大島噴火災害（1986年）や雲仙普賢岳災害（1991～96年）、北海道南西沖地震（1993年）などにおいてボランティア活動は拡大していった。こうした動向を捉えて、旧・国土庁や東京都、神奈川県などにおいて、防災体制の中にボランティア活動を組み込んでいこうとする動きも出ていた（菅，2003，38-39）。

とはいえ、阪神・淡路大震災におけるボランティア活動は、その規模からいっても

性格からいっても、時代を画するほどの現象であった。特に、被災地外部から、ボランティア経験のない若者が個人として参加し活動する事例が多かったといわれている(菅, 2003, 41)。山下祐介・菅磨志保によれば、これらのボランティアたちは、個人で直接現地に入り活動していった「直接活動型」、個人が人間関係を通して被災地の既存団体に加わり活動した「団体所属型」、行政にボランティア登録を行って行政の業務を補助する活動を行った「行政登録型」、既存団体のスタッフを中心としたボランティア・コーディネーターが現地でボランティアを募集した際にそこに参加し組織的に活動した「コーディネート型」の4つのパターンに分けられる(山下・菅, 2001, 30-37)。山下らは、これらのパターンのうち、神戸市長田区の事例のように、行政登録型ボランティアとコーディネート型のボランティア団体とが協力関係を結びながら活動した「行政登録型ボランティア・団体ボランティア併存型」のボランティア・システムをひとつの理想型だと見なしているが(同, 49-50)、いずれにしても被災地においては、その時々ニーズに対して効率的にボランティアを配置するコーディネートのしくみを構築することが最も重要であり、現実のボランティアたちは混沌とした状況の中で試行錯誤を繰り返しながら、徐々にコーディネートのシステムを生み出していったのである。

阪神・淡路大震災後、自治体の地域防災計画の中に災害ボランティアの役割が位置づけられることになったため、多くの自治体では、災害時における医療や建築分野などの専門ボランティアの動員について計画に明記したり、社会福祉協議会によるボランティア・センターの設置および一般ボランティアの受け入れ体制整備などの対策を推進したりしている。また、各地に災害ボランティア組織が続々と結成されるとともに、都道府県レベルや全国レベルで災害ボランティアのネットワークも形成されてきており、自治体の防災訓練や防災啓発事業にこうしたボランティア団体の協力を得たり、災害時の役割分担について行政とボランティア・ネットワークとの間で事前に協議を行ったりするような動きも出てきている。災害時の具体的なコーディネートのシステムまで検討しているケースは(ボランティアの規模や属性などを事前に予測することが困難であるため)2000年代前半の時点では少なかったが(菅, 2003, 42)、地域の防災体制の中にボランティアの機能を組み込んでいく動きは着実に加速している。

さらに、防災の専門家を主力メンバーとする災害ボランティア組織の中には、NPOとしての法人格を取得し、自治体の委託事業(協働事業)として、地域における「自主防災組織」結成の手助けをしたり、地域住民組織が実施する図上訓練や防災研修などの指導を担当したりするような取り組みを進めているところもある⁽⁸⁾。自治体行政

と災害ボランティア・NPOとが連携し、機能的に補完しあいながら災害時の応急対応や災害対策の構築を進めていく事例は今後ますます増えていくと予想される。

3) 生活再建と復興まちづくりをめぐる政策の進展と課題

最後にとりあげなければならないのは、被災住民の中・長期的な生活再建や被災地域の復興まちづくりをめぐる政策の進展と課題についてである。阪神・淡路大震災は、被災住民の生活再建や地域社会（市街地や産業、コミュニティなど）の復興と再生をめぐる問題点・課題を浮き彫りにするとともに、以後の政策の展開に大きな影響を与えた。ここでは、生活再建支援制度の動向と課題について整理し、その後簡単に、復興まちづくりの諸制度と政策をめぐる問題点・課題に触れる。

被災者の生活再建に関しては、住宅再建補償をめぐる要求とそれに対する政策形成の動向を見ておく必要がある。被災者個人、あるいは世帯の生活再建支援制度としては、一定の制限の下で支給される災害弔慰金や災害障害見舞金、さらに利子補給や償還期間の据え置きなどの措置を講じた各種資金貸し付けや融資制度があり、それら以外では善意で集まった義援金の配分が行われるというのが通例であった。

より踏み込んだ公的被災者支援の一環として、住宅再建補償問題が政策形成の場面で争点となったのは、雲仙普賢岳災害においてであった。但し、このときは、「警戒区域」の設定により自宅に立ち入ることができなくなった住民への補償を主眼とするものであった。政府の権限で立ち入りを禁止し財産が滅失したのに、何らの補償措置もないのは法政策上の欠陥であるとして、島原市や深江町の自治体と住民が一体となって運動を展開したが、中央政府の政策を転換させることはできなかった。義援金の配分などにより、事実上の住宅再建支援金が給付されたこともあって、結果的に、矛盾はそれほど顕在化しなかったともいえる。

これに対して、阪神・淡路大震災では、大都市部が壊滅的な被害を受けたため、住居を失う被災者数も膨大な数にのぼり、義援金の配分で住宅再建の見通しをつけることは不可能になった。こうした中、被災者の住宅再建や生活再建を支援する政策の実現、あるいは立法を求める運動が広範に展開されることとなった。ひとつは、兵庫県や日本弁護士連合会、日本生活協同組合連合会などが提案した住宅と家財を有する全世帯を対象とした住宅再建共済制度の実現を求める運動であり、もうひとつは、被災者や市民グループが中心となって提案した公的支援法案の立法化を求める市民運動である。

前者は、全国知事会の場でも協議されたが、事実上全国民が一律の負担をする強制加入の新たな共済制度を設けることについては、知事の間でも温度差があり、十分な

合意を得るには至らなかった⁽⁹⁾。このため運動の焦点は、後者の公的支援法案に移っていった。国は、「自然災害によって生じた個人の被害を政府が補償することはできない」、「住宅という私有財産の形成に公費を支給することはできない」、「個人の被害はあくまで地震保険などに加入することで対応すべきだ」といった姿勢をあくまで崩さず、一方、「市民＝議員立法推進本部」など市民運動の側は、「公費による被災者個人の支援はアメリカなど外国でも実施されている」、「住宅は憲法で保障された基本的人権の一部である」といった主張を掲げて、公的支援法案の制定を求める署名活動や超党派の国会議員への働きかけを強めていった。一部のマス・メディアもキャンペーンを張って、こうした市民の運動を支援した。

その結果、1998年5月に、与野党6党の議員提案による「被災者生活再建支援法」が成立した。この法律は、都道府県が拠出する基金と国の支出により、自然災害（激甚災害）の被災者に最高100万円を給付することができるようにしたものだが、上限額は市民運動の要求よりも大幅に切り下げられ、所得制限の条項も加えられるなど、折衷的な内容となった。何よりも、給付を受けても住宅本体への支出は認められず、「生活に通常必要な物品」である家財道具やその修理費、住居の移転費用などに用途が限定されることとなった。被災者に対する生活再建支援政策は前進し、その意味で「霞ヶ関の壁に開けた小さな穴」であることは確かだが（毎日新聞大阪本社震災取材班編、1998、162-196）、政府は「住宅という私有財産形成に公費は支給できない」という姿勢を崩さず、生活再建支援に関する公共性の論理をめぐって、政府官僚サイドと被災者・市民との間で意見対立が続いた⁽¹⁰⁾。

こうした動向に一石を投じたのが、2000年10月に発生した鳥取県西部地震における鳥取県の対応である。この地震は高齢化が著しく進む過疎農山村地域を襲い、被災地の住宅の4割近くが全半壊の被害を受けたが、県知事の迅速な決断により、県と市町村が公費を捻出し住宅の建て替えに最高300万円を支給する「住宅復興補助事業」が設けられた（この事業は、翌年、「被災者住宅再建支援条例」へと制度化されている）。この事業では、政府が公共性を認めなかった住宅本体の再建に公費（補助金）が投入されるとともに、支給に当たっての所得制限もつけられなかった。鳥取県側の公共性の論理は、そのまま放っておくと住民は住めなくなり、結果として過疎農山村から人口が流出すれば地域社会そのものが崩壊する（つまり、地域社会そのものを維持するために公費の投入が必要である）というものであった。

この鳥取県の政策は、生活再建支援をめぐる公共性の論理を事実上大きく転換させ、2003年8月の宮城県北部地震など、その後の自然災害においても、県が独自の住宅再建支援制度を設け、被災者に一定額を支給するという方式が広がっていった。そうし

た政策的潮流が勢いを増す中で、2004年3月に生活再建支援法改正が行われ、全壊世帯への支給最高額が300万円に改められるとともに、自宅が全半壊した世帯に解体撤去費などを支給する「居住安定支援制度」が設けられた。そして、ついに2007年11月に生活再建支援法は再度改正され、支援金の申請手続きが簡略化されるとともに、住宅の被害程度と再建方法に応じて、使途制限を設けずに定額（最高300万円）を支給する方式へと変更された。ここにおいて、市民的公共性の論理が、生活再建支援をめぐる官の公共性の論理を転換させたといえ、災害政策の展開において画期的な出来事となった。

次に、災害復興政策の問題点や限界をどう乗り越えるかという点である。阪神・淡路大震災において、被害が大きかったインナーシティを再建するための復興まちづくりでとられた主な手法は、減歩という形で被災者にさらなる「犠牲」を強いる土地区画整理事業と、人口・経済の成長を前提に導入されたがゆえに大きな壁にぶつかることになった市街地再開発事業であった。これらの事業手法は、法定事業としてきわめて強い権限の下で行われることに特徴がある。むろん、両事業は、過密化した（それゆえに震災の被害を大きく受けた）都市空間に根本的に手を加え、災害に強いまちをつくる一地震による倒壊や延焼火災のリスクを低減する一目的で導入されたものであり、そうした政策自体は、中・長期的な都市復興・再生策として必要であろう⁽¹¹⁾。

とはいえ、各地で行われた復興まちづくりは、まちづくりの方向性や事業手法、住民の負担などをめぐり住民と行政、あるいは住民各層の間で葛藤と苦難に満ちたものとなった。神戸市をはじめとする被災自治体が、法定事業の範囲内でまちづくり協議会方式を採用して住民の意見や提案を汲み取ろうとしたことは確かだが、協議会やそれを支援する専門家の間で、住民の負担や地域内の対立を回避しようとして練り上げられた提案が、事業に十分に反映されたとはいえなかった⁽¹²⁾。

阪神・淡路大震災における復興まちづくりの経験は、主として大都市部の自治体において、震災に備えた災害予防的計画—市街地整備計画や「防災まちづくり」計画など—に反映されているが、それと同時に、「従来の法定都市計画・事業からより柔軟で多様な都市計画・事業へのパラダイム転換」（安藤，2004，329）が必要だという復興まちづくりの教訓を政策化していくことが、「被害軽減力」の向上から見て何よりの課題である。

4 災害政策の課題と危機管理の論理をめぐる一むすびにかえて一

以上、本稿では、東日本大震災以前の自然災害をめぐる政策展開について主要な動向をフォローし整理してきた。戦後、災害対策基本法の制定とともに、災害・防災政

策の総合化・体系化が進められ、特に都市災害への対応に力点が置かれてきたが、甚大な被害を生み出した1995年の阪神・淡路大震災をきっかけに、それまでの取り組みを見直し、災害政策を再構築する動きが加速してきた。大規模災害後の初動措置を強化するために、中央政府の危機管理に対する権限が強化されるとともに、互助・共助による被害の軽減をめざして、自治体政策のなかで防災コミュニティ形成の実質化を図ったり、ボランティア・NPOの活動を防災政策の中に組み込んだりする取り組みが顕著になってきた。その一方で、阪神・淡路大震災後、被災者の生活再建や復興まちづくりは長期に及ぶ苦難に満ちた過程をたどることとなり、災害復興政策の欠陥や課題が浮き彫りになった。

最後にむすびとして、災害・防災政策の課題をめぐって、いくつかの論点を補足しておきたい。

まず第一は、災害政策（とりわけ復興政策）における公共性の論理の転換についてである。生活再建支援法の成立と改正の過程において、いわば「市民的公共性」の論理が従来の公共性観念（「官僚的公共性」）を大幅に後退させ、被災者支援の実情にあった制度を実現させた点についてはすでに触れた。

ところが、被災地の復興まちづくりにおいては、今もなお、適用される公的事業の硬直性が住民間の合意を困難にし、復興過程を長期化させるという事例が目立っている。法定事業に一定の制約条件が存在することを前提とした上で、復興まちづくりの財源や権限を国から自治体に委譲し、現場での共同的合意形成を尊重しつつ、柔軟で多様な復興事業を実現できるように一田中重好の言葉を借りれば、「小文字の公共性」、「地域的公共性」にも正当性が付与されるように（田中，2010）一事業のしくみを転換していく必要があるのではなかろうか。

第二は、自治体行政と住民・市民との関係についてである。大規模自然災害時の応急対応においては、被災地域の行政自体も被災し、その機能が麻痺してしまうという局面も否応なく出てくる。このため、日本の災害応急対策における「行政依存度の高さ」（吉井，1996，106）を問題視し、「自助」や「共助」の役割を強化しようという取り組みが災害政策の大きな流れとなっている。

地域住民・市民と自治体行政との関係に着目するなら、住民・市民も被災後の応急対応活動を担い、それによって被害の軽減を図ったり、あるいは災害に強い地域社会形成に取り組んだりするというふうに、参加と役割分担により政策の有効性を高めていくことが基本的な課題となる。ここでは、防災体制における住民・市民の参加という論点が浮き彫りになっている。

住民参加・市民参加の必要性やその制度論に関しては、1970年代から何度も論じら

れてきたが、近年、行財政危機や分権化、さらには公共性の論理の問い直し・再構築を模索する動きの中で、改めて住民・市民の活動や創意・提案を積極的に自治体政策に反映させるしくみをつくったり、政策の「外延」で行政が住民・市民と手を携えて問題解決に取り組んだりする試みが増えてきている。それらは、「参画と協働」というキーワードや、自治体レベルで住民投票条例や市民自治基本条例、市民参画条例などを制定しようとする動きに現れている。

災害政策においても、たとえば、地域住民組織やボランティア・NPOと行政とがパートナーシップを形成しながら防災体制を構築したり防災まちづくりを進めたりする動きや、自治体の地域防災計画策定に住民参加を図っていかこうとする動きなどが拡大している。行政下請けとしての「参加」ではなく、住民の創意や主体性に裏付けられた「参画と協働」の取り組みが、今後、拡大・発展を遂げていくなら、災害問題に関しても、公共性の論理の再構築と地域社会全体の問題解決能力の向上を期待することができよう。

さらに、本稿では十分に触れられなかったが、狭義の災害・防災政策にとどまらない危機管理のあり方について、重要な課題・論点を2点ほど付け加えておきたい。

まず、災害と環境問題における横断的・総合的な「リスク管理」政策の重要性についてである。林春男が指摘するように、広義の危機管理は「リスク管理」(Risk Management)と「危機管理」(Crisis Management)という概念に区分することができ、それらは「被害抑止力」と「被害軽減力」との区別にはほぼ対応している。前者は、未来において災害による被害を出さないようにするための対応であり、後者は、現実には生じてしまった被害をできるだけ小さくし、被災した社会を迅速に復旧・復興させるための対応である(林, 2001, 21-22、京都大学防災研究所編, 2003, 170-172)。それらは、いわば危機管理政策という車の両輪である。

たとえば、建物の耐震化を推進するための耐震診断・耐震改修への資金補助といった「減災」政策は、あらかじめ災害発生による被害を抑止する取り組みだという意味で「リスク管理」政策だといえよう。こうした個別の「リスク管理」対策は、もちろん、今後も拡大していかなければならないが、それに加えて、災害政策と環境政策を横断するような総合的な「リスク管理」の必要性も高まってきている。

近年、日本において集中豪雨による災害が頻発しているが、短時間の豪雨自体、地球温暖化という環境問題の影響で引き起こされている可能性が高い。しかも、河川の氾濫は、山や森林、水田など流域環境の変化とも相関している。たとえば、上・中流域の山が荒れ、水田が離農や宅地開発によって消滅すれば、流域保水力は衰え氾濫のリスクは高まる。1998年の高知水害や2000年の東海豪雨などにおいても、河川の氾濫

が発生し、主として下流域の都市部で被害が発生したが、その背景として、流域の宅地開発により保水力が減少していたことや、下流域の被害を防ぐために意図的に水を逃がす役割を担っていた地域（水田地帯）が市街地化されたために、そこで甚大な被害が生じたというような事実が明らかになっている（横田，2003，12）。

つまり、水害のリスクを減少させるには、地球温暖化防止のための取り組みや、河川流域の環境保全、開発規制といった環境政策の充実が不可欠なのである。このような防災対策と環境政策との連関を前提にした「リスク管理」政策は、これまでほとんど顧みられることがなかったが、今後こうした分野横断的で総合的な「リスク管理」政策を構築していく必要性がますます高まってくるであろう。

最後に、「リスク管理」、「危機管理」の双方を含めた）新たな危機管理の必要性が唱えられ、その領域が拡大していくかみえる状況の中で、危機管理の論理をどのように考えるべきかという根本的な問題に触れておきたい。

人々が安全や安心を求めらる中で、確かに危機管理のありようがますます問われるようになってきている。東日本大震災の原発事故に先立って、1999年に発生した茨城県東海村の核燃料加工工場における臨界事故は、原子力施設のもつリスクをわれわれの前にさらけ出した。この事故を教訓に、原子力災害対策特別措置法が制定され、国と地方自治体とが連携して応急措置をとることができるような体制がいちおうつくられた。しかしながら、大規模地震による原発災害の危険性が防災の専門家の間で懸念されていたにもかかわらず、原発の被害想定は行われず、それゆえ地元・周辺自治体の地域防災計画に自然災害を想定した原発事故対策は明記されていなかった。東日本大震災における原発事故を経験した今となれば、電力会社と政府・自治体の危機管理体制に大きな欠陥が存在した事実を認めざるをえないだろう。

また、BSE感染牛や鳥インフルエンザのように、動物・家畜を介して人間に脅威を与える新たな感染症が次々と出現してきている。「静かなる時限爆弾」と呼ばれるアスベスト（石綿）による中皮腫や肺ガンといった健康被害が明るみに出につれて、かつての公害問題と同様に、アスベストを使用していた企業の責任と、十分な規制措置（使用禁止措置）をとってこなかった政府・自治体の責任とが問われ始めている⁽¹³⁾。

しかしながら、危機管理が求められている領域はこれらにとどまらない。近年、自然災害や技術的災害・環境問題の領域を超えて、「危機管理の論理」は拡大を続けている。

たとえば、1995年のオウム真理教による地下鉄サリン事件や、21世紀の幕開けとともにニューヨークを襲い世界中を震撼させた同時多発テロ事件（2001年9月）は、他国からの武力攻撃や大規模テロが発生した際の危機管理体制のありようを日本社会に

問いかける結果となった。これらの事件を受けて、2003年には国民保護法が成立し、有事やテロの際、警報発令や避難指示など国と地方自治体を実施すべき措置が規定された。この法律に基づいて、地方自治体では、地域の実情に合わせた避難誘導の方法などを規定した「国民保護計画」の策定が進められていった。

そのほか、学校を襲った凶悪殺人事件や「犯罪の多発」などに対しても危機管理の必要性が叫ばれ、学校や地域社会などで対応マニュアルが作成されている。世は安全・安心を求める声と、その裏返しとして危機管理体制整備の必要性を主張する言説にあふれているようにもみえる。財政危機により厳しい行政運営を強いられる中で、住民の安心・安全を確保するための危機管理を行政の中心に据える地方自治体も出始めており、それ自体は公行政の原点に立ち返った、首長の優れた見識を示すものかといえよう⁽¹⁴⁾。

とはいえ、危機管理の領域を拡大し、セキュリティの網を社会の隅々まで張り巡らせようとするなら、膨大なコストを必要とするだろうし、何よりも危機管理に汲々としなければならない社会とは自由の制約された息苦しい管理社会であるかもしれない。その意味でわれわれは、目先の安全維持だけを優先するのではなく、危機管理の論理をより広い文脈の中で自己反省的にとらえなおしていく必要がある。

たとえば、なぜわれわれはテロの恐怖に脅え、「凶悪犯罪の多発」や「治安の悪化」、新たな環境汚染などにこれほどまでに不安を抱くようになったのであろうか。たんに新たなリスクが自生してきたというよりは、1990年代後半以降の日本社会の変貌とこの間の政策展開のありようが、危機管理の拡大を促しているのではないだろうか。経済・金融のグローバル化のかけ声とともに押し進められてきた新自由主義改革は、企業・事業体の大幅なリストラクチャリングと雇用の不安定化を広範囲に押し進め、階層格差の拡大を招いている。そのような社会経済システムの不安定化は、否応なく、人々への逸脱圧力を強め、失業率、自殺率の上昇や「治安の悪化」といった社会問題を派生させる。

国際的に見れば、新自由主義とグローバル化との結合(グローバリズム)は、「グローバル化によって自分の尊厳を脅かされていると感じている」人々や文化圏を生み出している(Beck, 2002=2003, 62)。それは、テロリズムの温床だとはいえないだろうか。

「高リスク社会」は、こうした「改革」の結果でもあるのである。

現代日本に蔓延する安心・安全を希求する声は、一面では、人々や集団・組織を結びつけていた信頼の崩壊・喪失によるところが大きい。信頼が消失すれば、そこに新たなリスクが生まれる。そのようなリスクは、人々の不安を上昇させ、対症的な危機管理へのニーズを生み出す。そして、狭い意味での危機管理の限りなき追求は、

管理社会化を促進する。信頼が崩壊した中で管理社会化が進めば、逸脱圧力が上昇し、さらなる社会問題の発生とともにリスクへの不安が醸成される。まさに悪循環である。

阪神・淡路大震災で被災地の人々が痛感したのは、技術的な防災への備えよりも何よりも、日常から隣近所や地域の人たちとつきあいをしておくというごくありふれた生活様式の重要性であった点を今一度想起したい。被災地に集まってきた大量のボランティアも、「困っている人たちの役に立ちたい」、「手助けをしたい」という素朴な被災者への同情や共感の念が出发点であった。つまり、危機管理のベースをなすのは、人々の相互信頼に基づく共同性なのである。危機管理政策の成功は、そのような「共同社会」形成と無縁ではありえない。

むろん、本稿でとりあげた災害・防災政策における「リスク管理」および「危機管理」のレベルアップは、国民生活の安全を守るために必要不可欠な取り組みである。だが、その際にも、信頼の構築を忘れた「危機管理の論理」の無限拡張には大きな陥穽が潜んでいることを、われわれは決して忘れてはならないのである。

【注】

- (1) 経済的崩壊や政治的崩壊を除外した上で、災害を自然災害と人為災害とに分類し、後者にクアラランテリのいう技術的災害や火災、交通事故、伝染病などを含めるという用法も広く用いられている。但しこの場合も、必ずしも概念の外延は明確ではない。
- (2) 但し、東日本大震災の原発事故に伴う放射能汚染のホットスポットや、越境する大気汚染(PM2.5)などによって、ベックのいう「ブーメラン効果」や広域汚染・広域被害の問題がクローズアップされてきている。
- (3) たとえば、気象予警報や河川情報をあらかじめ携帯電話のメール・アドレスを登録した住民に自治体から送付するシステム、インターネットのホームページを通じた災害情報や行政サービス、被災者支援に関する情報の提供などがあげられる。但し、警報や避難勧告・指示といった緊急情報を行政から住民に伝達するシステムとしては、なおこれらのICTメディアは補完的なものにすぎない。他方で、防災行政無線同報系設備のように旧来から有力な情報伝達システムに関しては、財政難により導入の見通しが立っていない市町村も少なくないというのが現状である。
- (4) 1987年に東京都区内の「防災市民組織」130組織を対象として実施された詳細な調査では、ある程度組織として充実したレベルにあるところは35.7%、逆に組織としての形式はあるもののほとんど活動停止状態にあるところが17.0%であっ

た（浦野・伊藤・横田編，1990）。

- (5) 「防災まちづくり」の行政側の事業実施主体は、その後、東京都から特別区へと移管されていった。
- (6) たとえば、神戸市市民局が1996年に実施した「平成8年度神戸市民全世帯アンケート」によると、「震災後、あなたの考え方や日頃の行動で変わったことはありますか」という質問に、「となり近所など他人との結びつきを大切に思うようになった」と回答している者が6割超を占めており、他の項目を含めても、最も高い割合を示している。同様の回答傾向は、他の多くの調査結果からもうかがえる。
- (7) 阪神・淡路大震災以前と以後の全国における「自主防災組織」結成率（自主防災組織活動カバー率）をみると、1990年代前半には40%台の前半であったが、震災後、着実に数値が上昇し、2001年4月には57.9%に、さらに2012年4月1日現在では77.4%になっている（データの推移は、総務省消防庁編『消防白書』に基づく）。
- (8) たとえば、山口県宇部市に本拠を置くNPO法人「防災ネットワーク・うべ」の取り組みなどが代表例としてあげられる。
- (9) 全国知事会は、1997年に本格的な共済制度の前段階として、「災害被災者相互支援基金構想」を打ち出している。その後も兵庫県は独自の検討を続け、掛け金を年額5500円程度、住宅再建の際の給付金を600万円とする共済制度案をまとめ、その実施をめざした（神戸新聞社編，2005，224）。これは2005年に、フェニックス共済（兵庫県住宅再建共済制度）として実現した。
- (10) なお、被災者生活再建支援法は、阪神・淡路大震災にさかのぼって適用されることはなかったが、衆参両院の付帯決議により、これに代わる措置として、阪神・淡路大震災復興基金（9千億円）より被災者に「被災者自立支援金」（最高額150万円）が支給された。
- (11) しかも、神戸市で都市計画決定による事業実施地区（「黒地地域」）に指定されたのは、同市が震災復興が必要だと地区指定した区域の4.0%に過ぎなかった。逆にいうと、大半の地域は実質的な事業支援が得られない「白地地域」であり、その意味でも、復興まちづくり政策はきわめて限定されたものであった。
- (12) たとえば、減歩率を限りなくゼロに近づけるような区画整理案や、大規模な住宅の共同再建を前提に敷地を一体化して区画整理の形式的条件をクリアしようとした提案などが、いくつかのまちづくり協議会で作成されていた。
- (13) 公害のような技術的災害に限らず、自然災害や火災においても、防災対策や災

害関連法整備は、災害が発生し、それらの欠陥や問題点が明らかになると大きく進展するという傾向が見られる（吉井，1996，148-149）。

- (14) たとえば、鳥取県西部地震の際に「被災者住宅再建支援条例」制定の決断をした片山鳥取県知事（当時）は、防災と安全こそが行政の最大の課題だと述べている。実際に同知事は、阪神・淡路大震災を教訓に防災監を新設した上で、鳥取県西部地震が発生する以前に防災監とともに防災行政の見直し作業を行い、それが地震の際の対応にも有効であったと述べている（塩崎・西川・出口編，2005，63-65）。

【参照・参考文献】

- 秋元律郎，1982a，「概説・現代都市と災害」秋元律郎編集・解説『都市と災害』（現代のエスプリ181）至文堂
- ，1982b，「災害とは何か」同上
- 秋元律郎・太田英昭，1980，『都市と災害』学文社
- 安倍北夫・岡部慶三・三隅二不二編，1988，『自然災害の行動科学』福村出版
- 安藤元夫，2004，『阪神・淡路大震災復興都市計画事業・まちづくり』学芸出版社
- 石弘之・安田嘉憲・湯浅越男，2001，『環境と文明の世界史』洋泉社
- 岩崎信彦，1998，「〈国家都市〉神戸の悲劇と〈市民社会〉の苦闘」地域社会学会編『シチズンシップと再生する地域社会』（地域社会学会年報第10集）ハーベスト社
- 岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹ほか編，1999，『阪神・淡路大震災の社会学』（全3巻）昭和堂
- 浦野正樹，1999，「都市と危機管理」藤田弘夫・吉原直樹編『都市社会学』有斐閣
- 浦野正樹・横田尚俊，1990，「防災まちづくりをめぐる地域住民活動と行政の協働」荒木昭次郎ほか『社会変化とコミュニティ』行政管理研究センター
- 浦野正樹・伊藤清隆・横田尚俊編，1990，『都市における地域防災活動』早稲田大学文学部社会学研究室
- 長田攻一，1980，「地震予知と情報伝達」『社会学年誌』第21号
- 梶田孝道，1988，『テクノクラシーと社会運動』東京大学出版会
- 神谷秀之，2004，『阪神・淡路大震災10年 現場からの警告』神戸新聞総合出版センター
- 河田恵昭，1995，『都市大災害—阪神・淡路大震災に学ぶ—』近未来社
- 京都大学防災研究所編，2003，『防災計画論』（防災学講座4）山海堂
- 倉田和四生，1999，『防災福祉コミュニティ—地域福祉と自主防災の統合—』ミネルヴァ書房

- 神戸新聞社編, 2005, 『守れいのちを一阪神・淡路大震災10年後の報告―』 神戸新聞
総合出版センター
- 小宮豊隆編, 1948, 『寺田寅彦随筆集』 (第5巻) 岩波書店
- 今野裕昭, 2001, 『インナーシティのコミュニティ形成』 東信堂
- 災害対策制度研究会編, 2002, 『新日本の災害対策』 ぎょうせい
- 佐藤慶幸, 2002, 『NPOと市民社会 ―アソシエーション論の可能性―』 有斐閣
- 塩崎賢明・西川栄一・出口俊一ほか編, 2005, 『大震災10年と災害列島』 クリエイツ
かもがわ
- 菅磨志保, 2003, 「災害救援とボランティア」『日本都市学会年報』 VOL.36
- 杉山隆通, 2003, 「静岡県における地域防災力の強化策」『日本都市学会年報』
VOL.36
- 鈴木広編, 1998, 『災害都市の研究』 九州大学出版会
- 田中重好, 2001, 「阪神・淡路大震災から都市研究へ」金子勇・森岡清志編『都市化
とコミュニティの社会学』 ミネルヴァ書房
- ――, 2010, 『地域から生まれる公共性 ―公共性と共同性の交点―』 ミネルヴァ
書房
- 林春男, 2001, 『率先市民主義 ―防災ボランティア論講義ノート―』 晃洋書房
- 長谷川公一, 2003, 『環境運動と新しい公共圏』 有斐閣
- 広瀬弘忠, 1984, 『生存のための災害学』 新曜社
- ――, 1985, 『静かな時限爆弾 アスベスト災害』 新曜社
- 毎日新聞大阪本社震災取材班編, 1998, 『法律を「つくった」記者たち ―「被災者生
活再建支援法」成立まで―』 六甲出版
- 見上崇洋, 1997, 「国と地方の災害対策」『法律時報』 第69巻12号
- 宮原浩二郎・森真一, 1998, 「震度7の社会空間」『社会学評論』 Vol.49, No.1
- 宮本憲一, 1973, 「現代資本主義と公害・災害」『都市と公害・災害』 (岩波講座 現
代都市政策VI) 岩波書店
- ――, 1996, 『環境と自治』 岩波書店
- 室井研二, 2011, 『都市化と災害 ―とある集中豪雨災害の社会的モノグラフ』 大学
教育出版
- 山下祐介・菅磨志保, 2002, 『震災ボランティアの社会学』 ミネルヴァ書房
- 横田尚俊, 1992, 「現代都市と地域防災活動」『年報社会学論集』 第3号
- ――, 1994, 「地域防災活動としての防災まちづくりの展開」『関東都市学会論集』
第1号

- , 1999, 「阪神・淡路大震災とコミュニティの〈再認識〉」岩崎・鶴飼・浦野ほか編, 1999, 第3巻
- , 2003, 「水害とコミュニティ」(社)土木学会西部支部・九州大学西部地区自然災害資料センター編『平成14年度都市水害に関するシンポジウム講演論文集』
- , 2010, 「地域資源と災害・防災」『都市社会研究』第2号
- 横田尚俊・浦野正樹, 1997, 「住民の生活再建と地域再生の模索」『社会学年誌』38号
- 吉井博明, 1996, 『都市防災』講談社
- 吉井博明・大矢根淳, 1990, 『神奈川県西部地震説と小田原市民』文教大学情報学部
- 早稲田大学社会科学研究所都市研究部会編, 1996, 『阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動』早稲田大学社会科学研究所

Barton, A.H., 1969, *Communities in Disaster*. (=1974 安倍北夫監訳『災害の行動科学』学陽書房)

Beck, U., 2002, *Das Schweigen der Wöter: Über Terror und Krieg*. (=2003 島村賢一訳『世界リスク社会論』平凡社)

Quarantelli, E.L., 1978, Some Basic Themes in Sociological Study of Disasters, in Quarantelli (ed.) *Disasters: Theory and Research*, Sage Publications, California

総務省消防庁のホームページ <http://www.fdma.go.jp/>

内閣府防災情報のページ <http://www.bousai.go.jp/>

付記：本稿は、平成25～28年度科学研究費（基盤研究B）「大規模災害における創発型自治体間支援とそのフィードバック効果に関する研究」（代表 横田尚俊、研究課題番号25285153）および平成25～26年度科学研究費（挑戦的萌芽研究）「人材派遣が問いかける創発的自治体間支援—震災復興の断面から—」（代表 檜楨貢、研究課題番号25590028）による研究成果の一部である。