



**自助・共助・公助の連携とは
強調され過ぎ「公助に限界」
住民と行政、常に協働意識を**

山梨大学地域防災・マネジメント研究センター長
鈴木 猛康

大災害を経験していない市町村職員や消防署員の中には、大災害では役所や消防はみなさんの面倒を見られません、と住民の前で平気で宣言される方がいらっしゃいます。行政による防災力、すなわち公助には確かに予算、人員、施設面等で限りがありますが、「公助には限界があるから共助が必要です」と言ってしまうて良いのでしょうか？ 自助、共助は重要なのですが、上記のような認識に基づいた自主防災活動は、裏返しにすると公助を期待しない共助という誤った考え方を住民に植えつけることになりかねません。

1995年阪神大震災では、震災の帯の中で瓦礫の下に生き埋めになった多くの住民が自力で脱出し、あるいは家族や近隣の住民に救出され、一命を取りとめました。消防、警察、自衛隊によって瓦礫から助け出された住民の数は全体のわずか1割にも満たなかったことから、公的防災力である公助のみに依存することなく、自分の身を自ら守る自助、隣近所で助け合ってお互いの身を守る共助の重要性が改めて認識されることとなりました。

共助5割、公助と自助で5割の例も

また瓦礫の下から生還した住民の数の割合から、阪神大震災における自助：共助：公助の割合が7：2：1であったことが多くの研究者によって紹介されました。ある学会のシンポジウムで、2009年福岡県西方沖地震に関する特別セッションが開催されました。このセッションで、この地震により甚大な被害を被った福岡市玄海島の災害対



一時帰島のための全棟検査（福岡市玄海島）

応について報告した福岡市職員に、玄海島における自助：共助：公助の比率について質問したところ、共助5以上、残り（5程度）が自助と公助と回答されました。

玄海島では漁協が中心となって島民の統制を図っていました。漁協役員は福岡市、福岡県警、福岡市消防本部、自衛隊と情報を共有し、行政との強い連携の下、島民の福岡市内への避難支援、島内の行政による災害対応活動支援を行っていました。私は地震被害調査のため、地震発生1週間後に玄海島を訪問しました。その際、現地で福岡市職員から島内住宅の全棟調査を依頼されました。一時帰島による荷物持ち出しのために10分間だけ住民に自宅への立ち入りを許可するか否かを決定するため、応急危険度判定で赤の判定（危険につき立ち入り禁止）の建物であっても、1軒でも多くの建物に入れてあげたいという福岡市の配慮により、建物内部の構造被害を調査するもとても危険

な役を、私は引き受けることになりました。

この調査には福岡市、福岡県警、福岡市消防本部、自衛隊とともに漁協役員が同行しました。たまたま調査対象となった自宅の一時立ち入りが困難と聞いた漁協役員が、涙ぐまれたことが忘れられません。漁協役員にとって、自宅への立ち入りは物理的に不可能だったわけではありませんが、帰島できない他の島民のことを考え、漁協役員は行政と一緒に地域の治安を守ることに徹底し、決して自宅に立入ることはなかったそうです。

住民・行政間でリスクコミュニケーション

人口約500人の玄海島では、島民全員が家族のようなコミュニティを形成していました。また、地震後の住民と行政間のリスクコミュニケーションがしっかりと行われていました。そこで私は自助、共助、公助の比率を聞いてみたくなったのです。防災対策における自助7、共助2、公助1はどこでも一定ということではなく、地域によっても、都市部か地方かによっても、旧市街地か新興住宅地かによってもこの比率は変わります。当然ながら、自助、共助、公助の絶対値そのものも一定ではありませんし、これらの総和である地域防災力も一定ではありません。住民や行政の努力次第で、これから大きく変わるものです。

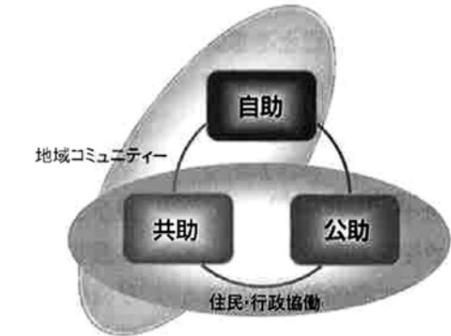
地域コミュニティの防災活動は、自助と共助が主と思いがちですが、実は自助と共助だけの防災力にこそ限界があるので、行政との連携が不可欠なのです。我が国の災害対策の基本を定めている一般法が災害対策基本法です。この法律では、国や地方自治体に住民の身体、生命、財産を守ることを責務として与えています。とくに市町村は住民の身体、生命、財産を守るための災害対応を行う最前線となるため、豪雨水害や土砂災害の際には、発災前より気象、河川水位等の観測情報入手し、地震災害の際には発災直後に地震情報入手し、被害情報を収集し、対応の判断をして救急・救助の要請や避難情報の発令を行う体制を整えていなければなりません。また避難所の運営を行い、被災者の生活を支援します。ですから、公

助抜きの防災はあり得ないのです。

被害軽減には公助と共助の連携不可欠

図は住民・行政が協働し自助、共助、公助が一つになった減災体制を模式的に示しています。自分が生き残らなければ隣人を助けられないのは自明の理です。自宅が倒壊して生き埋めになったり、家具の転倒によってけがをしたりすると、どうしても隣人の助けを借りなければなりません。自分の身の安全を守ることは地域コミュニティの防災力を高めることにつながるわけで、自助のない共助はあり得ません。共助と公助の関係も同様です。地域コミュニティと行政が役割を相互に理解し、共助と公助の連携を高めることが大切です。住民と行政がお互いに不足する部分を補い合うためには、両者のコミュニケーション、とりわけリスクコミュニケーションが不可欠です。玄海島では現地対策本部に漁協（住民）が加わり、リスクコミュニケーションが実践されていました。

■ 自助、共助、公助の連携の模式図



自分の身を自ら守る努力をする住民が集まって地域コミュニティを形成し、各地域コミュニティの自主防災活動に行政が参加し、地域全体の防災力を高めることが住民・行政協働の減災対策です。「公助に限りがあるから共助が必要」ではなく「限りある公助の人的、物的資源を有効に活用して被害を軽減するためには共助と公助の連携が不可欠で、そのために共助を高めることが必要」が正しいと思います。自助、共助、公助のバランスの取れた連携とは、このような住民・行政協働を意味します。