本書は、阪神・淡路大震災や東日本大震災の体験を踏まえ、被災者と被災地の苦しみを少しでも和らげるための災害対応のあり方を、根源的、総合的かつ人道的に問い直す、社会的指南書としてのハンドブックです。

このハンドブックは、災害対応の基本的方針だけでなく具体的施策をも提示するものですが、この内容を正しく理解してもらえればという思いから、ここでは「災害対応の理念や目標」について述べておくことにします。ところで、災害対応のあり方を考えるには、災害そのものの特性を理解することが欠かせません。災害対応の目標や課題は、災害の実態から導き出されるものだからです。

そこですでに、災害の本質や特性を明らかにしておきます。災害の特性の第1は、冷酷で悲惨なものだということです。災害は、心身を傷つけ、住まいや仕事を奪い、希望や尊厳まで奪ってしまいます。災害は、喪失と絶望を人間に押し付けるものです。特性の第2は、社会の矛盾を顕在化するものだということです。隣保協同関係の衰退、危機管理体制の不全、環境共生社会の破壊といった問題点が、被災によって明らかになります。災害は、反省と改革を社会に強く促すものです。

その災害の特性を踏まえるならば、事後の災害対応では、「緩和、回復、変革」の3つが求められることとなります。緩和は、被害の拡大を防ぎ、被災の治癒をはかることです。災害関連死などの間接被害を防ぐことも、ここでは求められます。回復は、失ったものを取り戻し、生活や生業を再建することです。自立や自治さらには人権を回復することも、ここでは求められます。変革は、災害が気づかせてくれた社会の矛盾に向き合って、その克服をはかること

です。より安全な社会を構築することも、ここでは求められます。

回復をはかることは「立直し」、改革をはかることは「世直し」です。応急対応に続く復旧や復興の対応では、この立直しと世直しを車の両輪として追求しなければなりません。ところで、この立直しと世直しでは、一人ひとりの人間を中心に考えるという「人間復興」の考え方がとても大切です。災害で傷つくのも人間、災害から立ち上がるのも人間だからです。復興の主役は一人ひとりの人間です。「最後の一人まで」ということが阪神・淡路大震災で強調されましたが、被災者すべてが回復を果たすとともに変革の主人公となることが、事後の復旧や復興の最終目標です。

さて、災害対応のあり方を考えるうえで、阪神・淡路大震災や東日本大震災などの体験や教訓に学ぶことも欠かせません。そこで、災害対応の視点から、大震災の教訓を明らかにしておきます。この大震災の最も大切な教訓は、「危機管理」「社会包摂」「減災統合」という3つのキーワードに要約できます。危機管理は、災害対応に実効性や科学性を与えること、社会包摂は、災害対応を社会全体がわがこととして取り込むこと、減災統合は、災害対応を多様な方策の融合システムとして組み立てることを、私たちに教えています。

危機管理には、2つの重要なポイントがあります。その1つは、事前と事後を連動させて考えること、他の1つは科学的な管理手法に基づいて実施することです。事前と事後は、事前のリスクアセスメントと事後のクライシスマネジメントを一体的に考えることです。「事前復興」という言葉がありますが、事前に被害軽減の取組みをしておくこと、事前に対応準備の取組みをしておくことが、事後の復興をスムーズにすすめるうえで欠かせません。また、科学的な管理は、絵に描いた餅からの脱皮をはかることで、減災や復興の目標が確実に達成できるように取り組むことです。そのためには、実行管理や施策検証のプロセスを大切にしなければなりません。

社会包摂にも、2つの重要なポイントがあります。その1つは、行政が被災者支援の責務を果たすこと、他の1つは、社会全体が被災者支援の善意を発揮することです。公助と共助が融合した支えあいの輪をつくるということです。ここでは、国や自治体に被災者に寄り添った形での復興責任や支援責任を果た

すことを求めるとともに、コミュニティ支援とボランティア支援を軸にした支援社会の構築に努めることも欠かせません。被災地に駆けつけるボランティアの活動環境の整備をはかることなど、包摂社会の形成や支援文化の醸成の課題は、数多く残されています。

減災統合での重要なポイントは、多様な対策を有機的に組み合わせ被害の軽減をはかること、多様な主体が協働し力を合わせて被害の軽減をはかることです。ところで、減災というのは「被害の引き算」をはかることです。その引き算は、対策の足し算により実現することができます。この足し算には、時間の足し算、人間の足し算、手段の足し算などがあります。

時間の足し算では、時系列サイクルに即して、予防、応急、復旧、復興それぞれの段階ごとに、減災のための対策を講じる必要があります。ここでは、復旧の初期の段階で被災者の自立と被災地の自治の基盤を作り、その自立と自治の力で本格復旧や復興に取り組んでゆくという運動論的なプロセス設計が求められます。なお、本書はこの時間の足し算を意識して、時系列ごとに災害対応の課題を整理しています。

人間の足し算では、行政、コミュニティ、事業所、NPOが相互に連携し、それぞれの役割を果たすことが必要です。ここでは、相互依存ではなく相互協働の関係を築くこと、そのために相互信頼を基調にすることが欠かせません。パートナーシップの原則を貫くということです。その協働ということでは、行政と市民の協働をとりわけ重視しなければなりません。トップダウンとボトムアップを車の両輪とした、減災をすすめることです。なお、本書はこの人間の足し算を意識して、担い手ごとに災害対応の課題を整理しています。

手段の足し算では、ハードウエアに加えて、ソフトウエアやヒューマンウエアを大切にすることが必要です。ヒューマンウエアでは、防災教育や意識啓発の醸成を災害対応の視野に入れることが欠かせません。ソフトウエアでは、事後対応の準備をソフト面ではかっておくことが不可欠で、災害対応のための組織体制や災害法制の準備をはかることが欠かせません。なお、本書ではソフトウエアに力を置き、体制と法制という「2つの制」に焦点をあてて論じています。

本書は、災害の現実に真摯に向き合う姿勢をもち、被災者に親身に寄り添う心をもち、被害軽減のための高い見識をもつ、各界の第一線の専門家や実践者によって書かれています。本書が指南書として、行政、地域、企業、市民の災害対応の一助となり、被災者の苦しみを少しでも和らげることにつながれば幸いです。

2016年1月17日

室崎 益輝