

災害時における“自助・共助・公助”の役割分担について

防衛大学校 ○学生会員 千石 仁美 学生会員 宇野 隆浩 正会員 佐藤 紘志

1. 緒言

わが国における組織的災害対策は、伊勢湾台風を契機に制定された災害対策基本法(昭和36年)から始まり、順次防災関係機関では防災業務計画、地域防災計画が策定され、これらはその後の災害の経験や社会情勢の変化に応じて逐次改定され現在に至っている。本研究では、災害時の応急救援活動における“国から住民”に至る各層の役割分担について、阪神淡路大震災以来話題になっている“自助・共助・公助”の視点から考察する。

2. “自助・共助・公助”について

本稿では、災害対策における“自助・共助・公助”の役割を、表1に示すように 地域住民による部分(自助)、自主防災組織や自治体・地域ボランティア組織による部分(共助)及び市・県・国・自衛隊・消防署・警察などの公的機関による部分(公助)に分けて考える。

“公助”に含まれる市町村は、地域住民の安全に対する第一義的な責任を有する公的機関としての災害対策を実施するとともに、自主防災組織や各家庭に向け災害対応を促すなど、“公助”と“自助・共助”の連携等広範囲な役割を担っている。また、発災直後の応急救援の場面では、公的機関による救援活動が困難な状況であるので、地域の自主防災組織における“自助”と“共助”の連携が特に重要である。

表1 災害対策における自助・共助・公助の役割

	発災前	発災後
自助	各人、各家庭が災害に備える。 (家屋の耐震化、防災用品の備蓄等)	災害発生直後の救出・救護や初期消火活動、各人の避難
共助	自主防災組織・自治体・地域ボランティアによる災害対策、防災訓練など	自主防災組織・自治体・地域ボランティアの協力による救出・救護・初期消火・避難など
公助	市・県・国・自衛隊・消防署・警察などによる災害対策、防災訓練など	市・県・国・自衛隊・消防署・警察などによる救出・救護など災害支援活動

3. 自主防災組織の重要性と現状の課題

日本火災学会の調査によれば、阪神・淡路大震災により生き埋めや建物に閉じ込められた者の内、生存して救出された人の95%は、自力又は隣人など、公的機関以外のものであったという結果が出ている。これは、被災直後の応急救援段階での人命救助には、自力又は隣人などによる防災活動が特に重要であることを示している。このような事態は、大規模災害が発生した場合、通信の不調による防災関係機関への通報の遅れ、道路、橋、建物の破壊などによる交通の阻害、多数の災害発生による消防力の分散等に起因する防災関係機関の活動能力が低下するために起こるものであり、今後も予想しておく必要がある。従って、災害に強い街を作るためには、末端の地域まで公的機関(消防、警察、自衛隊など)が到着して、機能するためにはある程度の時間がかかることを前提に対策を立てておくことが重要である。これらのことは、災害対策における“公”

キーワード：自助・共助・公助 防災関係機関 自主防災組織 地域防災計画 災害対策基本法 応急救援 自衛隊の災害派遣

連絡先：〒239-8686 神奈川県横浜須賀市走水1-10-20 防衛大学校建設環境工学科 TEL046-841-3810 E-mail: s50292@ed.nda.ac.jp

の重要性を損なうものではなく、“公”には、日常の防災訓練への支援・防災意識向上への啓蒙活動、より困難な被災現場への対応など、“公”でなければならない役割があるということを銘記すべきである。

公的機関が本格的に機能する前の段階を補完すべきと考えられるのが自主防災組織である。

自主防災組織とは、災害時に住民が自分たちの地域を守るために結成した地域の防災組織であり、通常地域コミュニティ（自治会、町内会など）内に組織化されている。この組織は、平時において地区のハザードマップの作成や防災訓練によって地域防災力の向上を図りながら、災害時は、地域の緊急事態に対処していくことを目的としたものである。

横須賀市の例を挙げれば、その組織率は95.2%とわが国でもトップクラスの高い数値であるが、現在の自主防災組織には以下のような問題点を抱えていると言われており、現在、消防防災審議会において市内外の有識者を集めてその対策を検討している（横須賀市消防防災審議会資料）。

（横須賀市における自主防災組織の課題）

- ・活動実態が明確でない。
- ・地域により活動に温度差がある。
- ・リーダーの継続性の困難（役員の高齢化、役員の任期交代に伴うリーダーの交代）
- ・活動の定型化（防災訓練や防災講演会のマンネリ化）

4．自助と公助の連携

災害に備える防災力としての自主防災組織の働きをより確実なものにするためには、一定した基準以上の活動を各組織が行うことによって、地域間格差をなくし、かつより実践的な訓練を行うことでマンネリ化の解消を図ることが必要と考えている。そのための方策の一つとして、非常時を意識して組織化され、かつ日常的に訓練を行っている自衛隊の持っている能力等を活用した効果的な訓練を行うことで、自主防災組織を実践的な活動のできる組織に活性化できるのではないかと考えている。

阪神・淡路大震災以降、自治体主催の防災訓練への自衛隊の参加件数は約2倍に増加しているが（図1）、内容的にはまだ不十分であると考えている。自衛隊の能力を活用した訓練を行うことの利点としては、非常時に対応した組織への改編や地域を担当する自衛隊の担当者との意思の疎通を図ることで災害時の活動が円滑に進むことなどが挙げられる。現在、市内のある自主防災組織を例にいくつかの試みを計画中である。

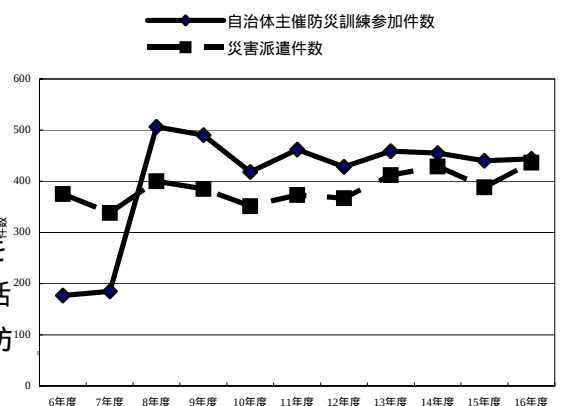


図1 自治体主催防災訓練への自衛隊参加状況

5．結 言

阪神・淡路大震災や新潟中越沖地震を経て、国・県・市町村や自衛隊などの公的機関の対策は進んでいるが、災害時に被災者に一番近く、直接的な存在である自主防災組織などの自治組織の対策はまだ不十分である。地域全体の自主防災組織の防災力向上には、活動の中核となるリーダーの育成とともに地域間格差の解消が必要であり、そのための訓練として、公的機関である自衛隊、消防などの持っているノウハウを活用することは効果的なものであると考える。

6．参考資料

浦野正樹 自主防災リーダーマニュアル

内閣府防災部門ホームページ from <http://www.bousai.go.jp/index.html>

陸上幕僚幹部 2005年4月22日発表資料

陸上幕僚監部防衛部運用課運用第2班 2005年5月18日発表資料

横須賀市地域防災計画

横須賀市消防防災審議会資料