

市民社会への13の提言

(1) 人びとはいかなる状態でも安全に生きる権利を有する

- 不安からの自由
人間生活は常に不安からの自由を求めて社会・政治・宗教・科学技術を発展させてきた。
- 近代市民社会の権利
マグナカルタ以来政府に対して安全に生きる権利を求め、20世紀の世界の標準憲法である日本国憲法では、前文で「諸国民の公正と信義」に基づいて「安全と生存」を保持する決意を表し、全世界の国民が「ひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利」を有することを明記する。
- 近代的危険の諸相
地球大の危機 いかなる個人も個人の努力では回避不能な普遍的リスク
特殊の危機 特定の階層、職種、地域、属性などで限定されたリスク
- 危険の階層的集中性
災害は社会にある矛盾を一瞬にして余すところなく呈示する。いずれの「危険」も、弱者・少数者・低所得階層で危険度合いが増加する。

(2) 地域における「危険の存在」は公表され、それへの政策的対応は常に公開されていなければいけない。市民はこれらに関して知る権利を有する

- 科学的根拠に基づく正確な情報と対応の公開が、民主的なリスクコミュニケーションの前提となる。
- 過度な「危険の強調」は権力の巨大化と暴走をもたらす。深刻な危機を理由に情報を隠蔽し、あるいは安全確保を理由に情報を操作することは許されない。
- 過度な危機宣伝は、自然現象であれ人為現象であれ、あるいは社会不安であれ、いずれの場合も権力の肥大化と恣意的な自由制限を招きかねない。個人の自由を制限する場合は、その根拠の公開と市民合意の形成が不可欠である。
- 報道機関はその社会的責任において、知り得た情報を的確に市民に知らせる義務を負う。
また、専門家や危険の実態を知りうる立場の人びとはその知り得た情報を社会に公開する義務を負う。企業情報などについて内部告発をした場合、告発者の権利を保障する。

(3) 自然との共生を大切に、自然災害の被害は許容できる範囲で受け入れる生活の仕組みづくりが優先される

- 自然災害をゼロには出来ない。
今日では、異常気象に見られるように、自然と人為の境界が不分明になりつつある。しかしここではあえて分けて考える。従来は、自然災害がもたらす被害を、より完璧な技術で完全にシャットアウトするという発想が主力であった。いわゆる「自然の克服」である。技術はこの目的に奉仕させられてきた。この方向は、

巨大技術と科学技術による「安全神話」を造り出した。この結果は、実際にはより高次の災害を招き経済的にも効率が良くない。

- 改めて、許容できる範囲で災害を受け入れる「柔らかい技術系」の必要性が見直されている。この技術系は、伝統的土着技術だけでなく、ハイテクとローテクを組み合わせた新技術系の開発が急がれる。この技術を取り入れた地域づくりが減災にとって有効である。

(4) 人為的災害は防止が可能であり、未然防止対策と安全管理を原則とする

- 人為的災害は限りなくゼロに近づける努力が前提となる。
- 人為的災害は「人によるミス」を前提とした安全管理システムを生活や都市活動、生産の場に導入していくことが重要である。
- 社会的活動団体には、事前の災害・事故アセスメント、施設などの安全運用管理、予防対策のルール化が義務付けられる。
- 安全対策の経費は社会的義務として確保され、安全確保に従事する人びとの待遇も十分な水準が守られなければならない。この条件を社会的通則にしていくことが重要になる。

(5) 減災に妙手なし ― 市民の社会的責任が基本となる

- コミュニティのリスク管理主体は市民自身である。
- 市民は自らの社会的責任において、自らの居宅あるいは事業所の安全性を絶えず向上させる義務を負う。その努力は自らの敷地内だけでなくコミュニティの安全性向上にも貢献する。
- コミュニティや都市生活の安全性向上は、いわゆるゼロリスクを目指す大規模な「防災都市づくり」ではなく、住宅および職場など生活周辺の安全性を計画的に向上させる努力が大切になる。
- そのためにも市民は、自治体・政府と協力して、減災にむけた計画を日常的に推進する社会的義務を負う。
- 市民は非常時に備え、個人が48時間生活に耐えうるだけの、水・食料・身の回り用品を保管する義務を有する。

(6) 災害時にも最低限の事業活動が継続しうる計画の策定と実施訓練を行う

- 事業所の防災訓練は非常時の防災活動（救助・避難・拡大防止・応急復旧）訓練に加えて、通常活動の最低限の事業継続活動訓練を重視する必要がある。
- 地域で有力な事業所が、非常時の地域活動と連携して最低限の活動を継続することは、事業所の社会的責務である。
- そのため事業所は、地域の市民・自治体と協力して、非常時事業活動継続計画を策定して備える義務を負う。この計画は自治体に提出され、市民に公開される。
- この計画が実践されることによって、災害後も事業活動の本格的復旧が早まり、かつ生産拠点が被災地から逃げ出すリスクも最小に留めることが出来る。

(7) 災害時にも最低限の公的活動が継続しうる計画の策定と実施訓練を行う

- 自治体は公共サービスを提供する事業所の一つとして、災害時においても最低限

の事業所活動を継続させる義務を負う。

- 同時に自治体は、市民・事業者らがつくる公的組織であり、それだけに地域の安全性確立に寄与する責務は重い。自らの施設の耐震性への配慮、職員配置への配慮は最低限の義務である。
- 自治体は、コミュニティの市民活動や事業所の継続活動を支援する義務を負うとともに、各種の地域の安全性向上計画（防災計画など）を着実に実施する義務を負う
- 自治体は、地域の政府として、緊急時でも市民社会が公的ルールを逸脱しないように配慮、早急に秩序を回復させる義務を負う。
- 同時に、緊急時には市町村長から委任を受けて実施される事務が麻痺することも想定し、被災地域の住民が組織する機構が、地域の公的資源を迅速に活用しかつ他の公的機関と連絡を密にすることが可能になるよう、臨時的委任システムとして「災害時地域会議」を準備する。
- 臨時的委任システム（災害時地域会議）は、避難場所の管理、避難した人びとの把握、カギの管理、援助物資の配布保管などの、罹災者の生活維持に関わる業務を中心とする。
- 臨時的委任システムとして設置される「災害時地域会議」は合議制機関とし、メンバーは最低次の三者で構成される。災害時訓練で中心となる地域住民団体のリーダー、自治体の代表者（議員など）、自治体の執行機関の職員。三者のリーダーは代行順位要員も含め事前に自治体の長から指名される。
- 災害時地域会議の設置及び運営は条例で定める。地域会議のメンバーは代行者を含め、普段から地域の活動において、災害時の対応準備を心掛けるものとする。

(8) 災害時でも最低限の地域社会活動が継続しうる社会関係の形成に努める

- 災害時には人びとの社会的関係は矛盾した両側面を持つ。一つは自己本位で閉鎖的になり他者に対して防衛的になる傾向を強めること、もう一つは、他者に関心を持ち開放的人間関係を求める傾向を強めることである。
- これまでの経験が示唆するところによれば、関東大震災での自警団の一部のように、社会防衛的に社会の異質者を排撃する行動にでることもある。そうなれば弱者・少数者の被害はより拡がる。とって突然非常時にだけ人間関係が開放型になることも難しい。
- 災害時の地域活動継続のためにも、日常的なコミュニティでの人間関係が、ある集団だけで完結する閉鎖型ではなく階層「架橋的」社会関係を築くことが望まれる。
- 日常的な活動、文化・スポーツや、福祉・防犯・防火・清掃などですべての面で「社会的包容力」がどれだけ育まれているか、市民自身の手によってたえず点検されなければならない。

(9) 復旧は、原状回復ではなく「新市民社会政策の復興計画」で

- 現状の制度上の枠組みでは、防災＝予防、応急、復旧と定義しつつも、実質上は災対基本法88条2項で「再度災害の防止のための災害復旧事業……」を記し災害復興を認め、非「原状復帰」主義をとっているが、ここではさらに一歩進めた

い。

- 災害からの復興は新市民社会政策の実現を計画的にはかる。災害は弱者、居住環境の劣悪さに応じて手酷い被害を与える。単なる原状復帰志向は「社会の矛盾」の拡大再生産になりかねない。
- 「新市民社会政策の復興計画」は、災害時地域会議など被災地域の住民が参加しプランニングし、特定の有資産者の利益誘導に陥ることなく、そこで生活していく人びとの必要に応じて実施されなければならない。計画の妥当性は、当該自治体の復興計画委員会において判定される。
- 「新市民社会政策の復興計画」は、臨時的応急的対応に次いで、第一義的に生活再建計画であり、ついで産業再建計画・雇用確保であり、三番目に建物などまちの再建計画である。策定にあたっては、津波災害から復興をはかった岩手県田老町モデル、震災からの復興は1999年台湾中部地震モデルが参考になる。
- 自治体は、被災市民が、自らの地域について「新市民社会政策の復興計画」を策定した場合、これを尊重し、公共政策のなかで優先して実施する義務を負う。

(10) 生活再建にあたっては、住宅再建も社会基盤として直接支援の対象に

- 個人財産は個人で守るのが市民社会の原則である。しかし個人の有形資産が個人では防ぎ得ない状態で毀損された場合、その個人の生活再建を支援するのが社会の役割である。
- 住宅は個人の財産だが、同時に各住宅が空間的に連携して街が生まれ、その街は市民の共有財産となる。すなわち住宅の存在が社会的基盤を構成する。したがって、この社会的基盤の再建が、税を財源としてなされることは、個人責任の原則を逸脱することにはならない。新社会計画の中に住宅再建を含め、公費助成も考慮すべきである。
- 農林水産業や中小商工業等に係る各種の支援制度では、生産に関わる居住空間の再建助成が認められている。仕事のスタイル I T 型労働などで在宅型も増加し、勤め人にとっても住宅は単なる憩いの場ではなく、家族を支え総合的に生活を営む場である。その視点からも住宅再建に公費助成がなされることはむしろ必然である。
- 個人責任の保険制度との相互連携を考慮して、税以外の支援金の給付方式も併給可能な方式として発案されるべきである。

(11) 緊急時応急対応は、地域の総力をあげて

- 自治体は、災害時地域会議と協働して緊急時応急システムを準備しなければならない。
- 市町村長が緊急事態宣言を発すると同時に、地域会議メンバーは自治体職員として委嘱される。
- 緊急時応急対応は、地域会議を中心に、自治体・公共機関・事業所のすべてが協力する態勢が早急に立ち上げられ、とくに住民自身の積極的参加が必須となる。
- 自治体の公共サービスを契約して実施している、廃棄物関連事業所、水道工事、下水道工事関連事業所など公共工事に関連する事業所は、自治体職員と連絡を密にして緊急時対応に協力する義務を有する。

- 自治体の福祉サービスなどを契約して実施している事業者は、緊急時の安否確認や救出活動に必要な情報を総合的に判断する範囲で、市町村長の緊急事態宣言と同時に、個人情報保護法の一部条項は適応除外されるとともに、応急対応に協力する義務を負う。
- 移動困難者・言語理解困難者などについての情報は事前に地域会議が把握しておく。
- 緊急時応急システムは、①緊急救出作業、②緊急医療体制、③生活必需物資の補給体制、④避難所の安心・安全ミニマムの事前確立、⑤在宅罹災者支援体制、⑥建物の安全性診断危険箇所の把握など2次被害の防止策、などからなる。

(12) ボランティアは的確に、災害支援物資は移動距離最小限の原則で

- 阪神・淡路の震災でのボランティア活躍は大いに注目され、ボランティア元年とまで言われた。ただ関東大震災あるいは安政の大地震でも、人びとはよく助け合っている。問題は伝統的コミュニティの力が衰え、都市型で全国から人びとが集まったことに特徴があったであろう。上越・鳥取・能登・上越沖地震などでは伝統的コミュニティの高齢化による問題が浮き出てきた。それぞれの地域社会が抱える弱点が浮き彫りにされる。
- 災害現場がどのようなボランティア活動を必要としているか、即座に判断するボランティア支援情報センターが必要とされる。支援センターは発災直後に先遣要員を被災現場に派遣し災害時地域会議と協議の上、「ボランティア受け入れセンター」を設置し、的確な支援者を現地で受け入れる体制を整える。
- ボランティア希望者は、自分の出来ること、可能な時間などをセンターに登録する。
- 災害支援物資は、可能な限り備蓄で対応し、不足するモノは近隣からの援助を原則とする。
- 自治体間の支援、企業による支援など広域的支援は、現地自治体や災害時地域会議の要請に基づいて的確に行う。

(13) 自治体が住民支援のため備えるべき7つのツール

- 自治体は非常時に備え、地域住民の安全を確保するため、次のツールを住民が準備することを支援しなければならない。
 - ① ハザードマップの作成：土砂崩れ、浸水害、地震災害、津波浸水、火山噴火等の災害危険図
 - ② リスク管理ガイド：コミュニティのリスク管理の守備範囲、自治体の責任、国の責任など明示
 - ③ 地域管理の備蓄倉庫整備：地域住民が、非常食・非常時用器具類を自主的に備蓄する場の確保
 - ④ マイ緊急カードの発行：住所、緊急連絡先、血液型、持病、常備薬などの記録カードを希望者に配布
 - ⑤ 市民安全手帳の発行：非常時心得・行動基準、事故応急対処法、緊急時連絡先（自治体窓口、病院など）、家具転倒防止法、火気・電気器具の取扱法、住宅の安全管理等

- ⑥ 地域井戸の整備：自然条件を考慮し環境面からも地下水実態を把握し、緊急時に役立てる雨水の貯留も有力。
- ⑦ 緊急時連絡手段の確保：無線通信装置、携帯電話連絡法、有線放送設備など

(附) 市民の「安全保障条例」の視点

- 自治体の政策は条例によって実現される。それゆえ(1)～(13)の提言項目を規定した条例案を準備する。
 - また、現在の生活を襲う「危機」は、震災・風水害から衛生管理、テロから暴動まで多様であり、原発など深刻な大規模事故の可能性もある。その危機の諸相に柔軟に対応する自治体組織のあり方も模索期である。
 - 国家レベルで設置され法定される危機管理システムに、自治体は地域管理の第一の公的主体として組みこまれる。その責務は免れない。
 - 「分権型の危機管理システム」とは、一見方法矛盾に思えるが、危機管理の経験は、一時的超権力の形成と現場第一主義をどう調和させるかにある、ことを教えている。
 - 現在市町村に少しずつ危機管理室が生まれつつあるが、各種の安全向上計画や減災計画は、多くの場合、縦割り状態にある。
 - 自治体警察が廃止されてから、市町村は都道府県公安委員会に対する参加権がない。したがって、警察が国家警察型構造であるため、自治体の「生活安全条例」は警察行政の補助の役割しか負えていない。
 - 市民は安全を国家に守ってもらう客体ではない。市民自身が個人や市民相互を守る主体である。その市民の信託を受けて、警察・消防・自衛隊など専門組織が存在する。
 - 市民が危機管理に主体的に参加する自治のツールをつくりだしたい。
- 「市民が互いの安全を保障し安心して暮らす条例」試案
- 前文 安心に生きる権利／知る権利
 - 相互援助の責務／災害時地域会議への参加権と協力義務
 - 市民の調査申し立て権、安全予防請求権
 - 自治体間相互連携協定
 - 「地域安全委員会」の設置 危機管理の専門家3人で構成
行政委員会的性格
危機管理専門員制度（防災、水防、伝染病 etc）と各計画策定
 - 通常時地域安全委員会と危機管理時の地域安全委員会の組織形態
非常時地域安全委員会は、市町村長＋自治体議会議長を迎え、5人の委員会体制とする。
 - 通常時地域安全委員会の事務局は、自治体専門部局の職員が必要に応じ出向して構成する。
 - 非常時地域安全委員会はその指揮下に消防・衛生などの実施部隊を置く。都道府県公安委員会との連携のもとに警察官の地域活動も傘下に置く。