

防災の人材育成を考える

兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科
教授 青田良介



学会誌編集委員会より、昨年10月1日に開催した神戸大会公開シンポジウム「次世代に災害教訓を継承する」について、企画を担当した一人として執筆するようお願いを受けた。シンポジウムについて報告し、それを切り口に教訓を引き継ぐ人材の育成について、述べていきたい。

1. 専門家間の世代交代

最初にシンポジウムについて報告する。平成28年の秋頃、学会事務局から、平成29年度大会を兵庫県立大学で開催しないかとの打診を受けた。その頃、本学は防災系の新たな大学院の設置を翌春に控えていた。その年の秋に大会を主催するのは、良いタイミングでもあった。

研究科長への就任が見込まれていた室崎益輝先生（当時、本学の防災教育研究センター長）も前向きで、主催を了解し、29年春頃から準備が始まった。その中で、シンポジウムに関する検討もスタートした。キーポイントが2つあると考えた。1点目は、阪神・淡路大震災の被災地ならではの大会にすること、もう1つは、当研究科の設置趣旨でもある防災の人材育成に関係させることだった。

この線で大会実行委員長の室崎先生にご相談した。即答でいただいたのが、阪神・淡路の最前線で活躍した世代から、次の世代にバトンを引き継ぐ内容にしてはどうかということだった。「次世代に災害教訓を引き継ぐ」というテーマで、基調講演を当時の最前線の方に、それを受けて次世代の人達にパネルディスカッションしてもらおうという叩き台が生まれた。

実行委員会での協議を経て、基調講演者を小林郁雄先生にお願いすることにした。震災直後から復興まち

づくりに帆走されただけでなく、災害教訓の伝承にも熱心に取り組んでこられた。大学でも教鞭をとられ、研究者、教育者としても社会に貢献されている。阪神・淡路大震災から20有余年何を感じてきたが、それをどう引き継いでいくのかについて、これまで以上に熱のこもったお話をしていただいた。

パネリストは、この学会の特色を生かし、40代の研究者と実務者の双方にご登壇いただいた。阪神・淡路大震災当時、学生あるいは社会人になりたてで、震災を契機に防災の世界に入り込んだ世代といえる。あれから20余りが経ち、研究や実践の世界で専門家として、第一人者になろうとされている。今後の南海トラフ地震や首都直下型地震に向けて、対策のリーダーとなるのはこれらの方々である。パネリストは、研究者が3名、実務者が2名、専門分野も工学、社会科学、人文学と多彩な顔触れとなった。当日の発言はもとより、配布資料の方も経歴、今後の抱負、課題など丁寧にまとめていただいた。詳しくは、それぞれの執筆をご覧いただきたい。僭越ながら、この5名の方に共通するのは以下の点であろうか。

- ・ 阪神・淡路大震災の被災地にいたかどうかに関係なく、震災がその後のキャリア形成に影響を及ぼしたこと
- ・ 現場を重視し、従来の行政主体とは異なる、市民社会を意識した防災力向上に努めていること
- ・ それぞれ専門分野が違うが故に、他分野との連携、協働を重視していること

コーディネーターは、学会長というご多忙な要職にも関わらず、大会実行委員長からのお願いとということもあり、大矢根先生に快く引き受けていただいた。パネリストの資料を踏まえながらも、その場に合わせて、

コメントを引き出し、議論を展開されるのはさすがであった。

この企画は申すまでもなく、私一人の演出によるものではないが、学会のならではの特色を反映したものになったと感じる次第である。登壇者や実行委員会の方々に改めてお礼を申し上げたい。

2. 準専門家を育てる

防災は分野横断的で、色々な識や経験を有した専門家がいます。専門家は豊富な知識や経験を活かして全国各地に赴き、地域の指導者や実務者等にアドバイスしたり、市民に啓発したりしている。しかし、将来の災害に備える、災害発生時に迅速に対応する、その後の復旧・復興対策を十分に講じるためには、これら専門家だけでは不十分なのではないか。地域に根差し、主体的に実践する人材が必要であると考えます。

ここでは、これらの人を準専門家と位置付ける。今日、防災を実践するのは行政だけに限らない。阪神・淡路大震災を契機に、ボランティア、NPO/NGOが活動を展開し、東日本大震災では企業による社会貢献も顕著になった。社会を構成するこれら多様な担い手が、行政も含め互いに連携し、協働して災害に強い社会をつくるのが求められている。そうした人材が各地に増えつつあるが、どちらかと言えば、災害を経験したことを受けて、被災地で増えるケースが多い。

むしろ、被災していないところほど、そうした人材が不足している。特に問題なのは、自治体でも十分に人材が揃っていない点である。特に規模の小さな市町村ほど、総務課の中に防災セクションがあり、若干名で担当するなど、質量双方とも課題が多い。

そうした事例の1つとして、平成27年9月の鬼怒川水害での茨城県常総市の対応を紹介する。市内を流れる河川が決壊し約40㎥が浸水した。死者2名、重傷者3名の他に、救助者が4258名に達し、全壊家屋53軒、大規模半壊1581軒、半壊3491軒、床上浸水150軒、床下浸水3066軒の被害が生じた。

当時、常総市では、災害対策本部室を定めておらず、

市長室の隣に設置したが、手狭で関係機関（茨城県、警察、消防、自衛隊、国交省等）が入れず、十分に意思疎通ができなかった。本部員の役割分担も曖昧で、対応が後手に回り、当面の目標すら明示できなかった。また、災害対策本部事務局の市民安全課（当時）の場所が別階だった。課長が本部を離れられないため、課員と状況や対策等を十分に共有できず、指示漏れや取り違い等が生じた。他課の応援も不十分であった⁽¹⁾。

避難所運営マニュアルも整備されておらず、避難所毎に対応が異なった。茨城県の後方支援も決して十分とは言えなかった。大災害を前に、市も県も混乱したと考えられる。しかし、同様の過ちは、阪神・淡路大震災を含め過去の災害でも起こっている⁽²⁾。教訓が十分に受け継がれたとは言い難い。

通常、自治体の職員はジェネラリストとして育成される。様々な経験を積む上でやむを得ないとしても、担当した以上素人であることは許されない。求められるのは、専門家までには至らないにしても、ある程度の知識や経験を踏まえ、判断や実行ができる準専門家になることである。対象となるのは、防災・危機管理部局のスタッフだけではない。災害対策本部では、総務、企画、土木、建築、保健、医療、福祉、産業、生活、環境、教育部門等の職員も加わり、総動員体制で、それぞれの職務に関連した役割を分担する。復旧、復興の段階になると、それぞれの取組みが一層深化していく。

他方、これらの職員は、非常時だけでなく、日常時も数多くの課題を抱えている。そもそも両者は別個のものではない。災害を機に潜在的な課題が噴き出すという点では、むしろ、連続性を持って取り組むべきである。高齢者対策やまちづくりなどが顕著な例といえる。そうした観点で人材を育成できないだろうか。防災を前面に押し出すのではなく、隠し味にして¹⁾、災害に強い社会づくりを考える方が実践的である。

実際、東日本大震災の多くの被災地では復興を進めるにあたって、将来の過疎高齢化や人口減少を見込んで取り組んでいる。南海トラフ地震の想定被災地でも

同様の対策が取られている。

準専門家は、NPO や学校等共助の担い手にも必要である。企業の事業継続にもつながるものである。普段からの子育て対策や地域振興への取組み等が、災害時やその後も効果を発揮するよう、各方面で人材を育成する必要がある。

3. 防災に理解ある市民を増やす

災害に強い社会をつくるためには、個人、家族、コミュニティにも人材の裾野を拡げる必要がある。常に公助や外からの共助に頼ることはできない。さらに、地域の実情を踏まえたボトムアップ型のアプローチが求められる。そうした観点からも、自助や近隣の互助による防災力を高めておく必要がある。防災リテラシーという表現がある。「災害に遭遇したとき、目の前の状況に対して適切に行動し、想定外の事態から自分自身を救う能力」²⁾を養う必要がある。

しかし、残念ながら、世の中には、むしろ、防災への関心が低い人の方が多い。災害は滅多に來ないものであり、日々の暮らしの方に優先順位が高いからかもしれない。一般的に、災害を経験していない人や地域ほど、関心が高くないといえる。

これまでの被災地もかつてはそうで、混乱を来した。そのため、準備を強化する点から「想定外とは言わせない～」という言葉が用いられる。しかし、「初めて経験」する人にとって、理解しやすいものだろうか。ここでは視点を変えて、3つのことに言及したい。

1点目は実体験に少しでも近づくことである。実際の被災地に支援や調査に赴く、被災状況を自分の目で確認する、被災者や対応者等から直接話を伺うことで、認識が変化する。もし、自分の地域が被災するとどうなるか、そのために何を講じればいいのかといった問題意識が芽生える。

2点目は、上述のとおり、あらゆる分野に隠し味として防災の発想を取り入れ、防災に関心を持つ人材を増やすことである。ここでも、日常の課題との連続性が重要である。例えば、如何に脆弱性を減らすかを考

える。高齢者、障がい者、傷病者、乳幼児、妊婦、外国人といった人への支援は、普段から取り組んでおくべき課題である。土地や建物といったモノの脆弱性についても同様である。

その上で、3点目は、無理なく災害対策に取り組むことである。「～すべきである」となると重苦しく、プレッシャーも感じるため、停滞しがちになる。それよりも、「～できること」を発展させる方が持続しやすいし、やりがいも生まれる。効果的な支援や受援にもつながるといえる。

全国各地で地区防災計画に取り組むコミュニティが増えている。災害を経験していなくても被害を最小化できるよう、防災に理解を示し、それに取り組む人材を増やすことが重要である。

4. 教育者として人材育成に取り組む

このように、災害に強い社会をつくる上では、「専門家」「準専門家」「防災に理解ある市民」の三層の人材が必要と考える（図1参照）。これに関連し、最後に私が所属する兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科の役割について、紹介させていただく。

兵庫県が設立した阪神・淡路大震災被災地の公立大学ではあるが、最近まで防災を教育研究する場が殆どなかった。2011年になって、漸く防災教育センター（現在の防災教育研究センター）をつくったが、附置機関にもならなかった。親元の県庁が痺れを切らしたのだろうか、2014年後半から防災系の大学院を作るという話が浮上し、2017年4月の開設につながった。

コンセプトであるが、人文・社会科学に重点を置きつつ、関係する学問分野を横断的に組み合わせ、教育研究を行うとした。あの震災を経験した県の大学として、行政の政策や市民の取組み等を検証するのが、自然の流れではないかと考えた。

その上で、次の特色を有することにした。1点目は、阪神・淡路大震災以後、地元自治体や市民セクターが蓄積した教訓を学問的に体系化し、教育研究を推進することである。2点目は、「減災」と「復興」を表裏

一体的なものと捉え、災害に強い社会づくりに貢献することである。そして、3点目は、様々な分野の学生や社会人が共に学ぶことで、減災復興に関する専門家ネットワークを形成することである。

これらを踏まえ、当研究科では「減災復興政策」を教育研究の対象とする。そこには、政府、自治体が行う公共政策だけでなく、企業が取り組む経営戦略、NPO やコミュニティによる行動計画、被災地の復興に向けた実践的な活動なども含める。これによって、減災復興施策の立案や実施、危機管理の実践、地域や学校での防災教育、多様な主体のコーディネート等減災復興に貢献する人材を育成していく。

さらに、本研究科の主要な柱に社会人教育がある。自治体職員、小中高の教員、企業関係者等が大学院で学ぶことにより、職場復帰後は即戦力として貢献してもらう。図1の категорияでいうと、主に準専門家を養成することになる。

第一期生として13名の院生が入学した。学部からの進級者が3名、公務員派遣者が5名、その他の社会人が5名である。皆フィールド・ワークに熱心で、現場感覚を大切にしている。今春からの第二期生も優秀な院生を確保できたと思う。また、平成31年度を目標に博士後期課程を開設する準備を進めている。ここでは、専門家を養成することとなる。

院生を受入れてみて、改めて防災には多様な人材がいることを実感した。かくいう私も元行政マンで、学術に縁遠いところからやって来た。そうした経歴も踏まえ、実践と研究との橋渡しができる人材育成に貢献したい。「～すべきこと」を主張するだけでなく、「～したくても、できないこと」にはどう対処するかを探究していく。特に、被災者への支援については、様々なステークホルダーと共に多角的に検討した上で、実現可能な制度設計ができればと考えている。

本稿では、シンポジウム開催を契機に、防災人材の育成について私論を述べさせていただいた。この学会は、研究者や専門家だけの場ではない。各層の様々な

人たちが、色んな角度から経験や見解をぶつけ合い、創造性を発揮できる場と私自身は解釈している。今回のシンポジウムが、学会の目指すべき姿に少しでも貢献できていれば幸いである。

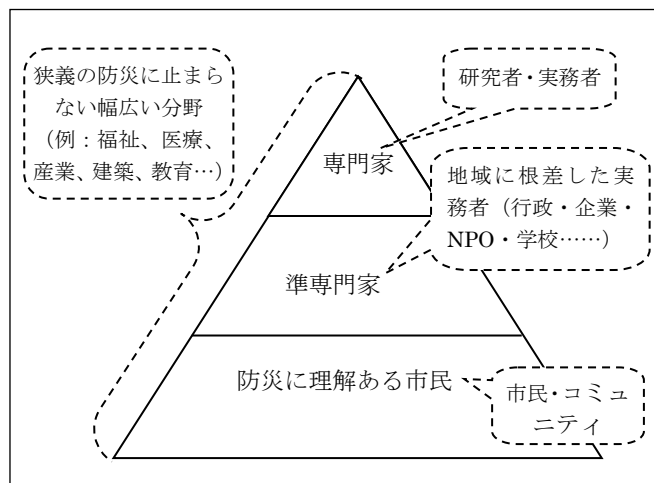


図1：防災人材の拡大

補注

- (1) 行政の対応を中心に、常総市水害対策検証委員会報告書(2016)、人と防災未来センター現地支援報告書(2016)、及び著者が同市役所、茨城県庁、NPO等から聴取した内容をもとにまとめたものである。
- (2) 阪神・淡路大震災当時の兵庫県知事貝原俊民氏が「大震災100日の記録 兵庫県知事の手記(1995)」で、当時の兵庫県庁の混乱ぶりをまとめている。

参考文献

- 1) 室崎益輝「震災からの復興は総合的に・防災は隠し味」、季刊 消防防災の科学 NO.104 (2011 春号)
- 2) コトバンク (小学館日本大百科全書(ニッポニカ))、<https://kotobank.jp/word/%E9%98%B2%E7%81%BD%E3%83%AA%E3%83%86%E3%83%A9%E3%82%B7%E3%83%BC-1613170>、平成30年3月31日