

判断が共有される防災 —鳥取県ヒアリングから見えた制度と社会の境界—

岩本由起子

はじめに

2026年2月、鳥取県庁において危機管理および災害福祉分野の担当者へのヒアリングを行う機会を得た。本調査は、台湾における社会レジリエンス研究の一環として、日本国内の地域防災の運用実態を確認することを目的としたケーススタディである。

日本の防災はこれまで制度整備を中心に発展してきた。備蓄や応援体制、情報伝達手段は年々充実し、大規模災害後の混乱は着実に抑えられている。一方で、制度が整備された社会において、防災の焦点は単なる対策の有無ではなく、それがどのように理解され、行動として現れるかへ移りつつある。

鳥取県では過去の地震経験を背景に、日常業務として災害対応を運用する体制が形成されており、制度、社会への発信、生活支援が同時に機能している様子が確認できた。本稿では、このヒアリングをもとに、地域防災がどのような構造によって成立しているのかを整理し、そこから見えてくる次段階の課題について考察する。

1. 観察 — 鳥取県で見えた災害対応の実態

2026年2月、鳥取県庁において危機管理および災害福祉分野の担当者へのヒアリングを実施した。本章では評価を行わず、現地で確認できた運用の特徴を観察として整理する。

まず特徴的であったのは、災害対応の説明が個別の対策や成功事例ではなく、これまでの経験の積み重ねをどのように日常の運用に組み込んでいるかという形で語られていた点である。過去の地震や火災の経験は単なる教訓として提示されるのではなく、現在の判断の前提として扱われていた。説明の中では「特別な判断」という言葉はほとんど使われず、むしろ通常業務の延長として対応が行われることが重視されていた。

また、意思決定に関わる職員の多くが過去の災害対応を経験しており、その経験が現在の判断速度に影響している様子がうかがえた。一方で、経験は個人に留まるものではなく、チェックリストや手順の整理によって組織として共有される必要があるという認識も示されていた。つまり、迅速な判断は個人の経験に依存しつつも、運用は制度として維持しようとする姿勢が見られた。

情報発信については、住民の行動を直接指示するというより、状況を理解できる材料を提

供することに重点が置かれていた。会議の開催や報道の活用などを通じ、住民が状況を把握できる状態をつくることが重視されており、情報は統制手段というより共有手段として扱われていた。

地域への発信は平時から継続して行われており、特に10月に開催予定の「ぼうさいこくたい 2026 in 鳥取」に向けて、制度の周知にとどまらず、実際に使える形で理解されることを目的とした取り組みが準備されていた。ワークショップや連携活動を通じて、住民が制度を知るだけでなく活用できる状態を目指している点が確認できた。

災害ケースマネジメントの分野では、被害の程度だけでなく生活状況に着目した支援が行われていた。ブルーシートの残存状況などから孤立した世帯を把握し、複数の制度や専門職を組み合わせて生活再建につなげる仕組みが運用されていた。支援は単独の制度で完結するのではなく、福祉・法律・住宅など複数領域の連携によって進められていた。

さらに、物資配布の実例として、配布された飲料水を開封できない高齢者がいたことから開封補助具を準備して対応したという事例が紹介された。この対応は物資量の増加ではなく、実際に利用できる状態を整えるための調整として行われたものであった。

以上の観察から、鳥取県の災害対応は単一の制度や対策で構成されているのではなく、経験の共有、情報の理解促進、生活支援の連携といった複数の要素が同時に運用されていることが確認できた。

2. 構造 — 三層として成立する防災

前章で述べた観察を整理すると、鳥取県の災害対応は単一の対策として機能しているのではなく、異なる役割を持つ複数の層が重なり合うことで成立していることが分かる。本章ではその構造を三層として整理する。

2-1.制度の層 — 最低限の安全を保証する仕組み

第一の層は行政制度である。

備蓄、応援体制、住宅再建支援、情報発信の手順など、災害時に確実に機能する枠組みが整備されている。この層の特徴は、個々の能力や判断に依存せず機能する点にある。誰が担当しても一定の結果が得られるように設計されており、経験はチェックリストや手順として整理され、組織の運用に組み込まれている。

この層の役割は、状況に関わらず最低限の安全を維持することであり、判断の個人差を排除することに重点が置かれている。

2-2. 社会の層 — 理解を広げる接続

第二の層は社会への接続である。

住民への情報提供、ワークショップ、広報活動などがこれにあたる。ここでは制度を存在させることよりも、制度が理解されることが重視されている。10月に予定されている「ぼうさいこくたい 2026 in 鳥取」に向けた準備も、この層の活動として位置づけられる。

この層では行政が直接行動を指示するのではなく、住民が状況を理解できる状態を作ることが目的となる。制度と住民行動の間をつなぐ役割を担う層である。

2-3. 個人の層 — 生活としての防災

第三の層は生活の領域である。災害ケースマネジメントは、H28 鳥取県中部地震の際は、県が災害復興活動支援センターを設立（とっとり県民活動活性化センターへの委託）する形で実施されており、行政制度と生活支援の中間に位置する機能を担っている。（その後は、市町村を実施主体とし、社会福祉法人鳥取県社会福祉協議会に災害福祉支援センターを設立して、市町村の実施体制構築を支援）被害の程度だけではなく、孤立や生活状況を把握し、福祉・住宅・法律など複数の支援を組み合わせて生活再建につなげていく。ここでは制度がそのまま適用されるのではなく、専門職によって個々の状況に合わせた調整が行われる。

物資配布の際に開封補助具を用意した事例も、生活の層における調整の一例である。支援は資源の提供だけで成立するのではなく、利用可能な状態を整えることで機能する。

三層の関係

以上をまとめると、防災は次の三層で構成される。

層	機能	特徴
制度	安全の最低保証	個人差に依存しない
社会	理解の共有	行動を直接指示しない
個人	生活の回復	状況に応じて調整

これらは独立して存在するのではなく、上から下へ一方向に働くものでもない。制度が存在しても理解されなければ機能せず、理解があっても生活に適用されなければ効果は生まれない。三層が連続して初めて、防災は実際の行動として成立する。

3. 限界 — ケアと自立の境界

前章で示した三層構造は、防災が制度のみでは成立しないことを示している。同時に、制

度がどこまで対応できるのかという限界も明らかにする。本章では、その境界がどこに現れるのかを整理する。

ヒアリングの中で紹介された事例に、飲料水の配布がある。災害時に水を配布したところ、受け取りに来られない住民もいた。また、高齢者の中にはペットボトルの蓋を開けることが困難な事例も確認された。そこで開封補助具を準備して配布したという。

この出来事は、資源の不足ではなく利用の差によって支援の効果が変わることを示している。水は存在していても使えなければ支援にならず、同じ支援が全員に同じ結果をもたらすわけではない。

災害ケースマネジメントの取り組みにおいても同様の特徴が見られる。被害の程度が同じであっても、孤立の有無や情報の取得状況によって生活再建の進み方が異なるため、個別の状況に応じた支援が必要となる。制度は公平に提供されるが、生活は均一ではないためである。

このような状況では、行政はまず生活が維持できる状態を確保する必要がある。したがって災害時には、行動の変化を待つよりも、現時点で利用可能となるような補助や調整が優先される。これは住民の能力に依存しない安全を確保するための対応であり、制度の役割の範囲に属する。

一方で、この対応は問題を解消するわけではなく、状況を維持するものである。支援が成立するためには、資源の提供だけでなく、それを理解し活用できる状態が必要となるが、その部分は制度だけでは担いきれない。

以上より、防災における行政の対応は、生活を維持するためのケアを中心に構成されるが、それだけでは行動の変化までは保証されないことが分かる。制度が担う範囲と、社会や個人に委ねられる範囲との境界がここに現れている。

4. 位置づけ — 鳥取県の取り組みから見える防災の発展段階

前章までに見た通り、鳥取県の取り組みからは、防災が制度・社会・生活の三層によって成立していることが確認できた。制度は生活を維持するためのケアを担い、社会への発信は理解の共有を担い、生活の領域では個別の状況に応じた調整が行われる。この構造によって災害時の混乱は抑えられ、一定の安定が保たれている。

一方で、この構造は同時に次の段階の条件も示している。制度によって安全は確保されるが、行動そのものは制度だけでは生まれない。支援が存在しても利用されなければ機能せ

ず、理解されなければ選択されない。すなわち、防災が安定して機能する段階に入ると、焦点は「提供」から「理解」へ移る。

今回のヒアリングにおいても、制度の整備と並行してワークショップや情報発信が重視されていた。これは単なる周知ではなく、住民が状況を判断できる状態をつくる試みとして位置づけられる。10月に予定されている「ぼうさいこくたい 2026 in 鳥取」に向けた取り組みも、この延長線上にあると考えられる。

ここから導かれるのは、防災の中心が対策の量ではなく、判断の共有へと移行していく段階であるという点である。災害時の行動は指示だけで統一することはできず、最終的には個々の理解に基づいて選択される。そのため、制度の整備が進んだ社会では、理解を形成する働きが防災の重要な部分を占めるようになる。

防災の次の段階は新たな制度の追加ではなく、制度が社会の中で理解され、生活の中で選択される状態の形成にある。行政が安全の基盤を維持し、社会がそれを共有し、個人が自ら行動を選択できるとき、防災は特別な対応ではなく日常の行動として定着する。

本ヒアリングは、制度の成熟段階において防災の焦点がどのように変化し得るのかを確認する機会となった。