

지방자치단체의 재난대책 ~지구방재계획제도를 중심으로~

일본자치체국제화협회(CLAIR)

한국지방행정연구원(KRILA)

2018 한일공동세미나

2018년 10월 19일(금)

아토미학원여자대학교 관광커뮤니티학과 교수
가기야 하지메

재난대책의 우선 순위는
왜 낮은 것인가?

정상화에 대한 편견

“나는 괜찮아!”

..본인을 불편하게 하는 나쁜 정보를 무시하거나 과소평가해버리는 인간의 특성

ex)도망가지 않는 비상벨

...첫번째로 수신한 위험정보를 무시

대지진 발생 직후 당신은 가족과 자택에
있었습니다. 무엇을 하시겠습니까?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.

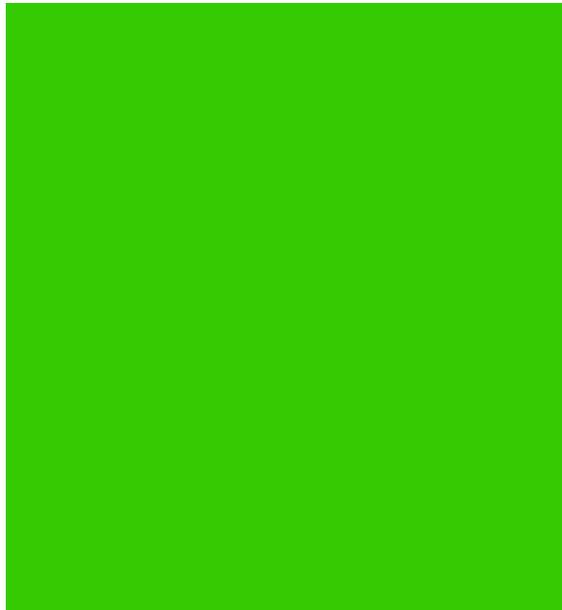
방재의 정사면체

자조

(감재대책, 가족정보, 지참품)

(새로운) 공(共)조

자원봉사,
NPO, 기업
등)→협정



근(近)조

(종래 공(共)조)

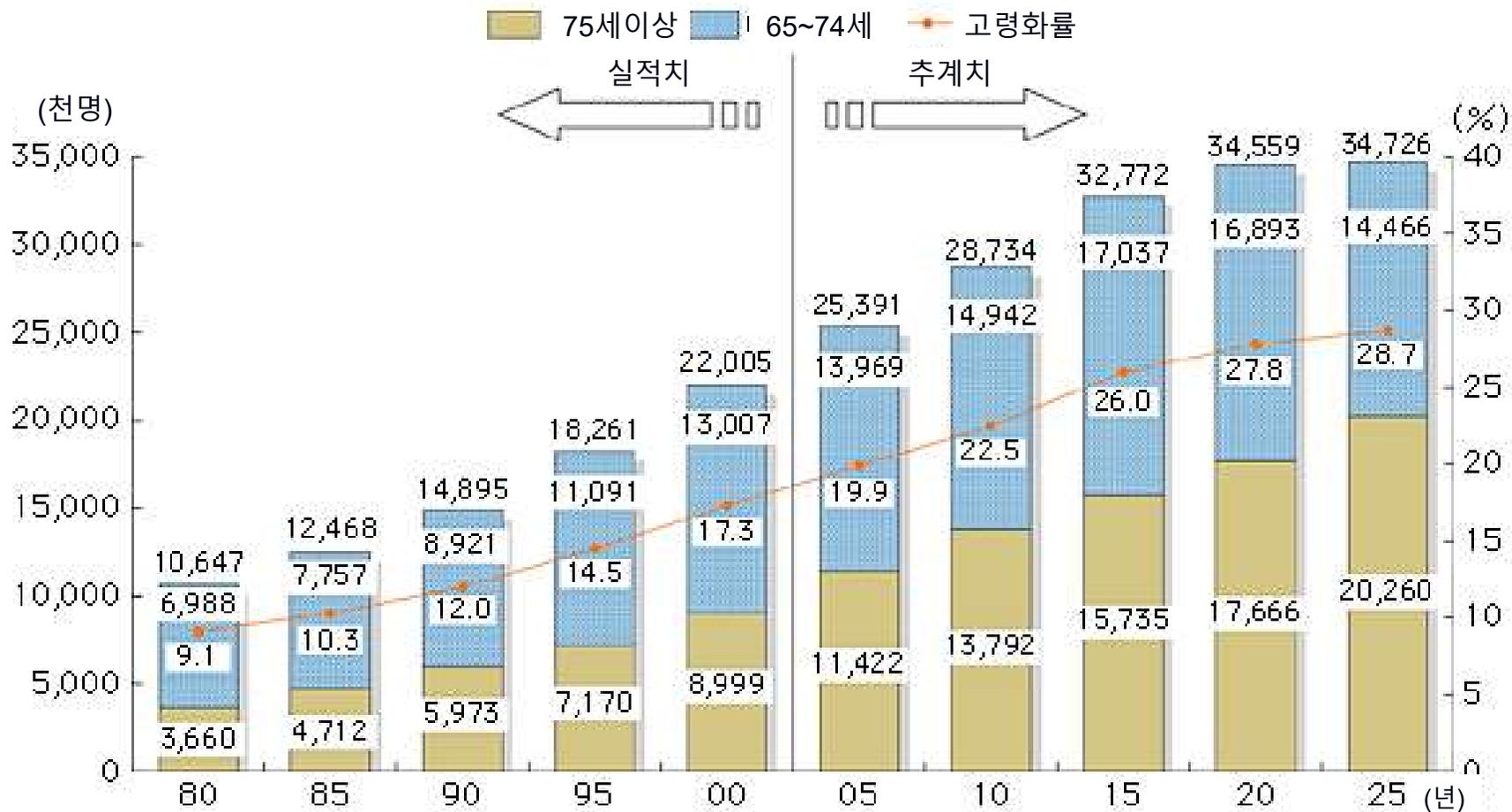
(이웃, 복지, 소방단,
자주방재회 등)

→커뮤니티 활동·
방재훈련

공조

행정(국가, 지자체, 경찰, 소방, 자위대),
병원, 학교, 등)→방재계획, BCP, 광역연계

고령화가 계속 진행 !



자료:2000년까지 총무성 '인구주택총조사', 2005년 이후에는 국립사회 보장·인구문제연구소 '일본의 장래 추계인구'(2002년 1월 추계)
 (주)고령화률이란 총인구에 차지하는 65세 이상 인구의 비율을 말함

1인 세대가 계속 증가 !

출처: 아사히 신문 디지털 : 15년까지의 실적치는 총무성 “인구주택총조사”(각년도판).
15년이후의 추계치는 국립사회보장·인구문제 연구소편 ‘일본의 세대수의 장래 추계(전국 추계)2013년

1인 세대의 전체적 동향 1970년부터의 장기적 추이



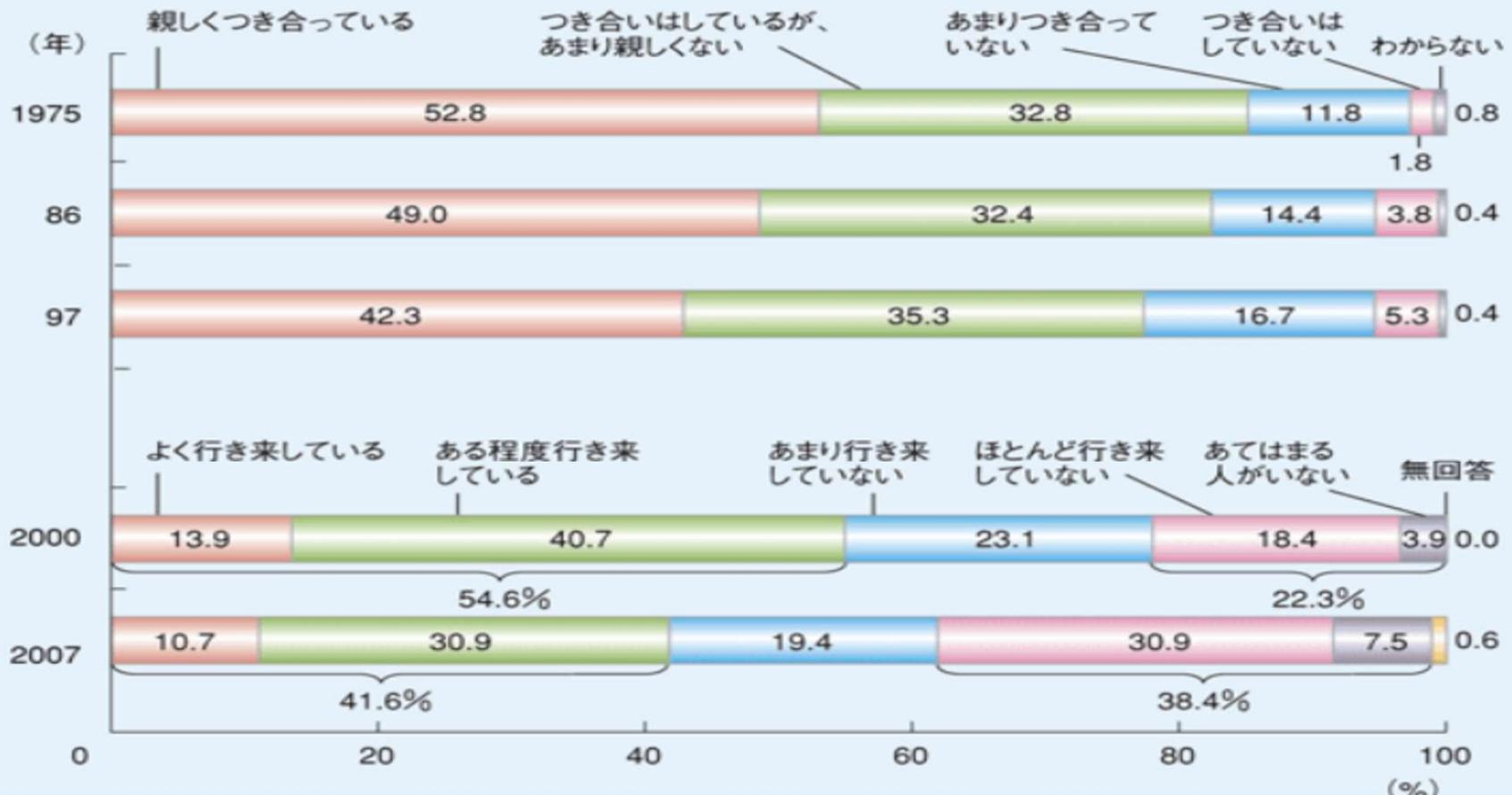
이웃과의 친분은 감소!

출처: 2017년판 국민생활백서

第2-1-19圖

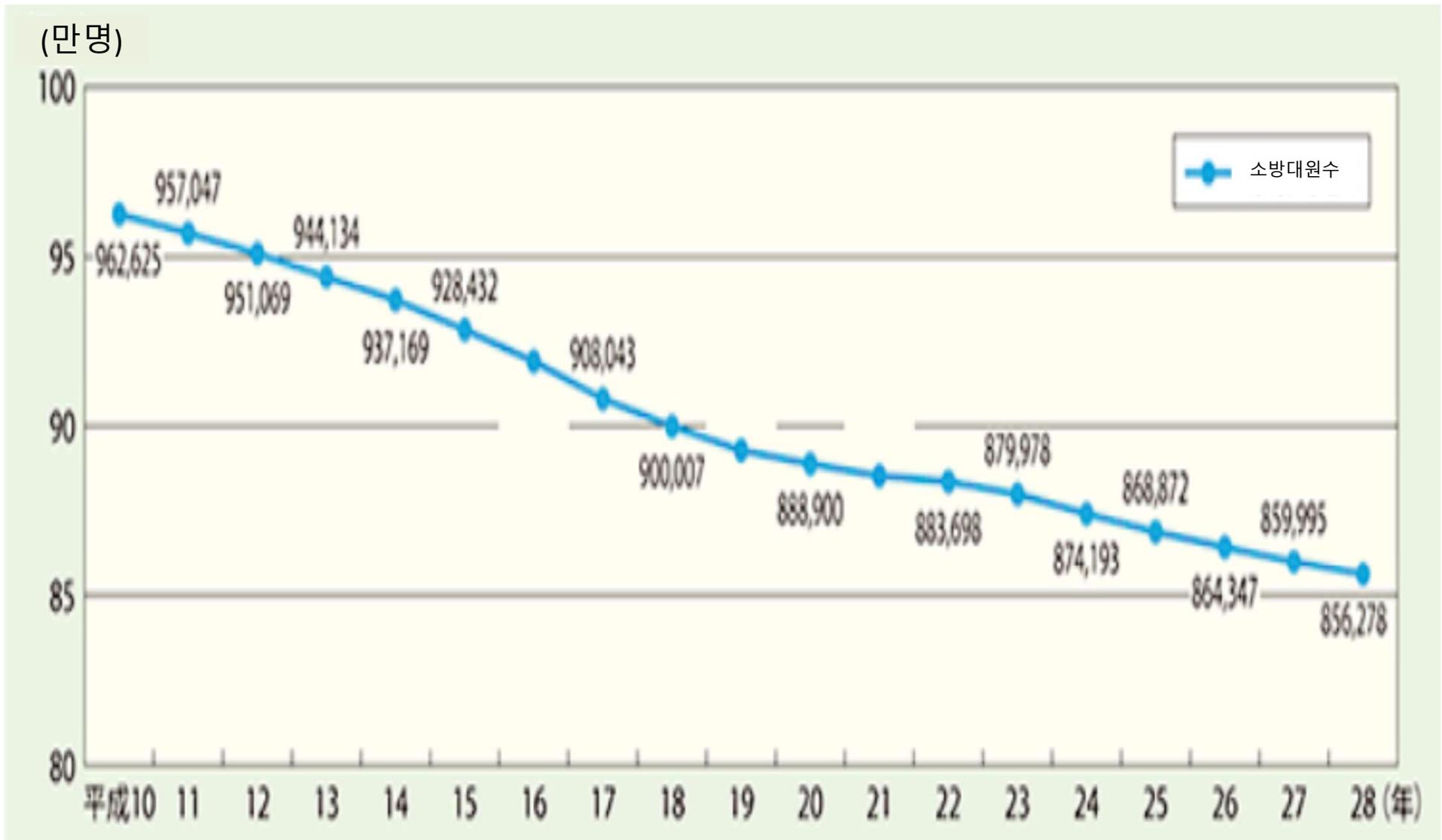
이웃과의 관계는 회복해져 가고 있습니다

이웃과의 친밀도 정도 추이



계속 감소하는 소방대원수 !

출처: 총무성 소방청 홈페이지

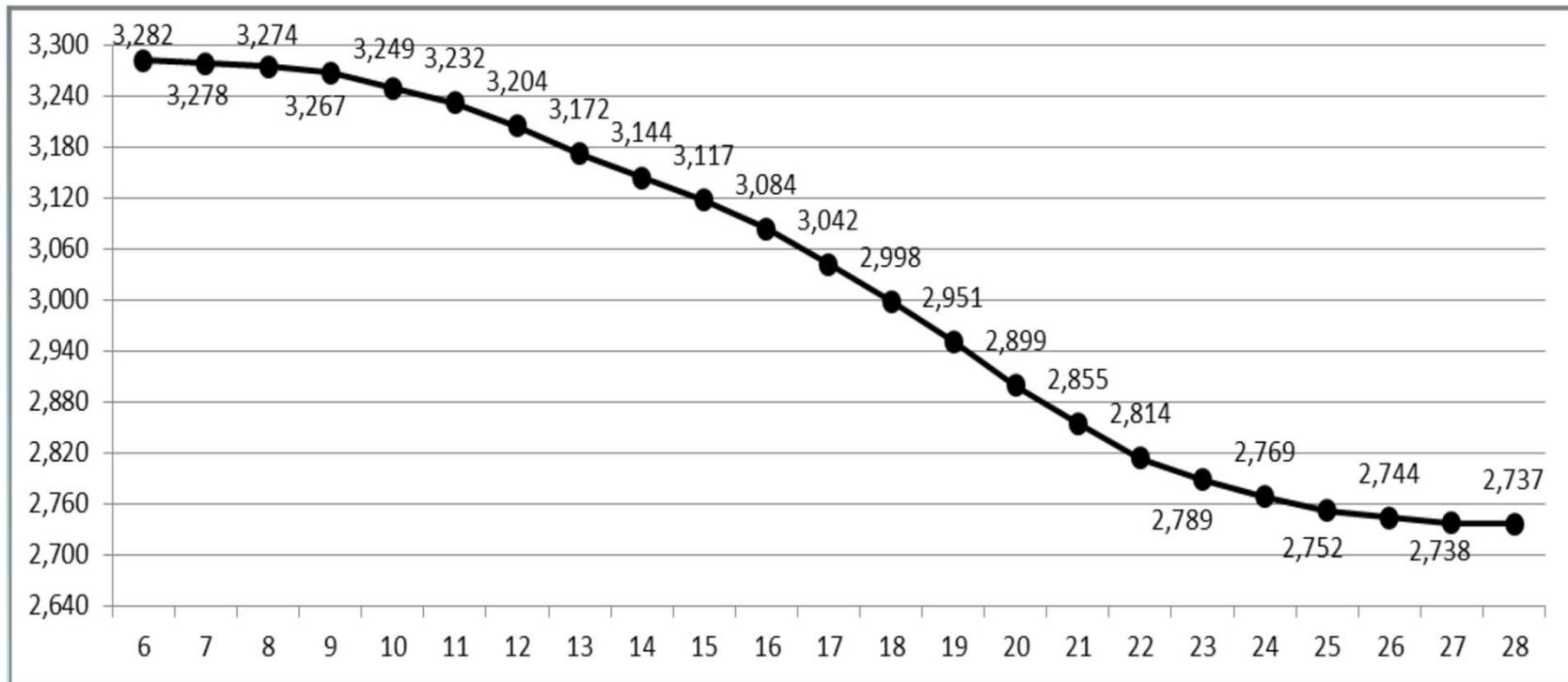


공(公)조에도 한계가... 계속 감소하는 지자체 직원 !

출처: 총무성 홈페이지

지방자치단체 총직원수의 추이(2004년~2016년)

(천명)



2011년 3월 11일 동일본대지진

사망자 : 19,575명

행방불명 : 2,577명

피난자 : 154,782명

총 : 22, 152 명

(소방청 : 2017.9.1)

지진재해 관련사: 3,674명:복구청'17.9



누가 도망가라고 했는가?

- 1위 101명 가족·동거인
- 2위 97명 이웃, 지인
- 3위 74명 복지관계자
- 4위 30명 경찰·소방 (단을 포함)

내각부 ‘피난에 관한 총합적 대책 추진에 관한 실태조사 결과 보고서」(동일본대지진시, 315명, 복수응답) 2013년

누가 도망가는 것을 도와 줬나?

- 1위 85명 가족·동거인
- 2위 60명 이웃, 친구
- 3위 53명 복지 관계자
- 4위 11명 소방·소방단

내각부「피난에 관한 종합적 대책 추진에 관한 실태조사결과 보고서」(동일본대지진시, 315명, 복수응답)2013년

⇒ **이웃·지인과 복지관계자의
지원력이 강함!**

타겟은 근(近)조 !

자조

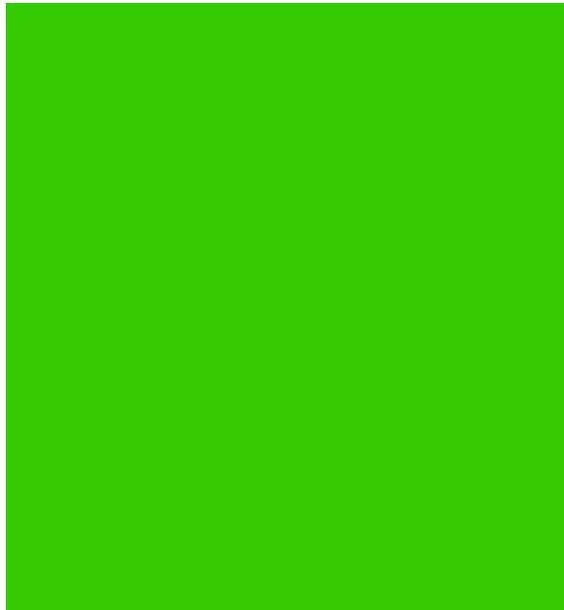
(감재대책, 가족정보, 지참품)

(새로운)

공(共)조

(자원봉사, NPO,
기업 등)

→협정



공(公)조

행정 (국가, 자치체, 경찰, 소방, 자위대),
병원, 학교 등) → 방재계획, BCP, 광역연계

근(近)조

(총래 공(共)조

(이웃, 복지, 소방단,
자주방재회 등)

→커뮤니티 활동·
방재훈련

2014년도 지구방재계획제도시행

• 지구방재계획
은 “근조”강화가
주목적



⇒ 근조가 강해지면 자조도
새로운 공(共)조도 공(公)조도
강해진다!

근조와 공(公)조의 역할 분담

공조1: 리스크를 과학적으로 파악

공조2: 피난소 지정

공조3: 피난권고 등을 방송

근조1: 생사 확인

근조2: 피난 유도

근조3: 피난소 등에서 서로 의지

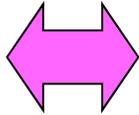
지구방재계획이란?

- 시구정촌내의 지구주민 및 사업자가 행하는 방재활동계획
 - 주민과 기업, NPO, 자원봉사, 학교, 의료·복지시설 등과의 연계
 - 시구정촌 대한 계획 제안으로 공적인 성격
- ➡시민의 생명을 지킨다
“근조 계획”

지구방재계획이 있는 자조·공(公)조

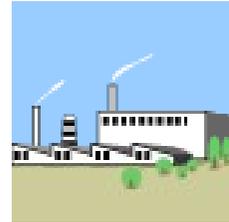
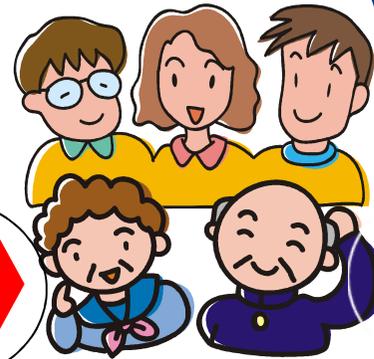
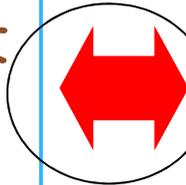


어린이

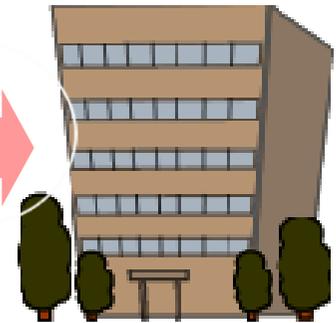
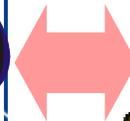


보호자

가족방재회의=
자조 계획



자치회 + 지역관계자 +
전문가



시구청촌

지구방재계획 = 근조 계획

지역방재계획 = 공조계획

계획정비·매뉴얼 정비와 인재정비, 커뮤니티 정비!

- 재난시 최적의 판단,
행동을 할 수 있는 **인간력**
- 재난시에 서로 의지하는
공동체력
- 비축, 연락망, 지역·행정
연계 등 사전대비

고치시 시모지지구의 지구 방재 계획 사례

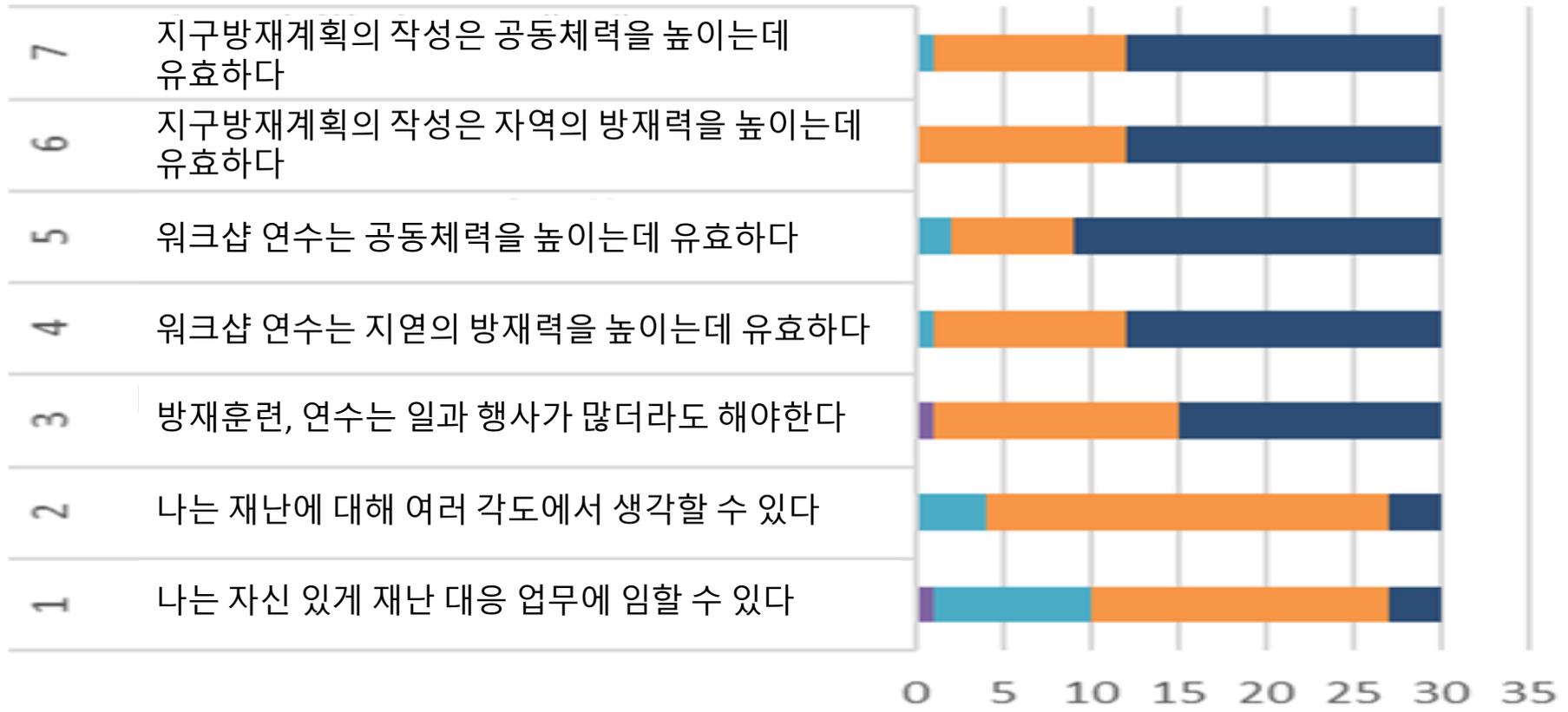
지역부민주도로

워크숍을 개최함으로써

⇒ 지역의 방재력 향상

⇒ 공동체력

지구방재계획의 연수전과 비교하여 당신의 생각에 가장 가까운 것



- 전혀 그렇게 생각하지 않는다
- 대체적으로 그렇게 생각하지 않는다
- 대체적으로 그렇게 생각한다
- 매우 그렇게 생각한다

지구계획에 대한 대응은 공동체력 “도” 높인다!

- 시모지지구 커뮤니티 복구 방침

「지역활동이 활발하고
이름으로 부를 수 있는 마을」

⇒ 고령자와 장애인 등이 평상시에도
재난시에도 안심·안전

고독한 볼링

로버트 · 퍼트남 (미국정치학회정회장)

볼링을 하는 사람수는 줄지 않았으나 모두가 함께 볼링을 하는 경우는 줄고, 혼자서 하는 경우가 늘어남 !

◎ 미국의 조직 사회로의 참여율
예전의 미국은 시민은 “유대관계”가 강했다. 이러한 유대관계가 행복한 삶과 민주주의를 지탱해 왔다.

1960년경은 30% ⇒ 2000년경은 10%

⇒ 치안이 악화되어, 각차가 커져 사회 효율이 악화되었다.

관건은 “이웃력”①

◎사회관계자본 Social Capital

사람과 지역 연계 = 신뢰의 유대관계 = 이웃력
사회관계자본은 사람들을 건강하고 안전하고
풍요롭게 만들고 공정하고 안정된 민주주의를
가능케 한다.

※ “이웃력”은 부가가치가 아니다

※ “이웃력”이야말로 안전 안심의 원천

관건은 “이웃력”②

◎이웃 = 공동체의 2 가지 의미

①지연적 · 재산관리적 조직

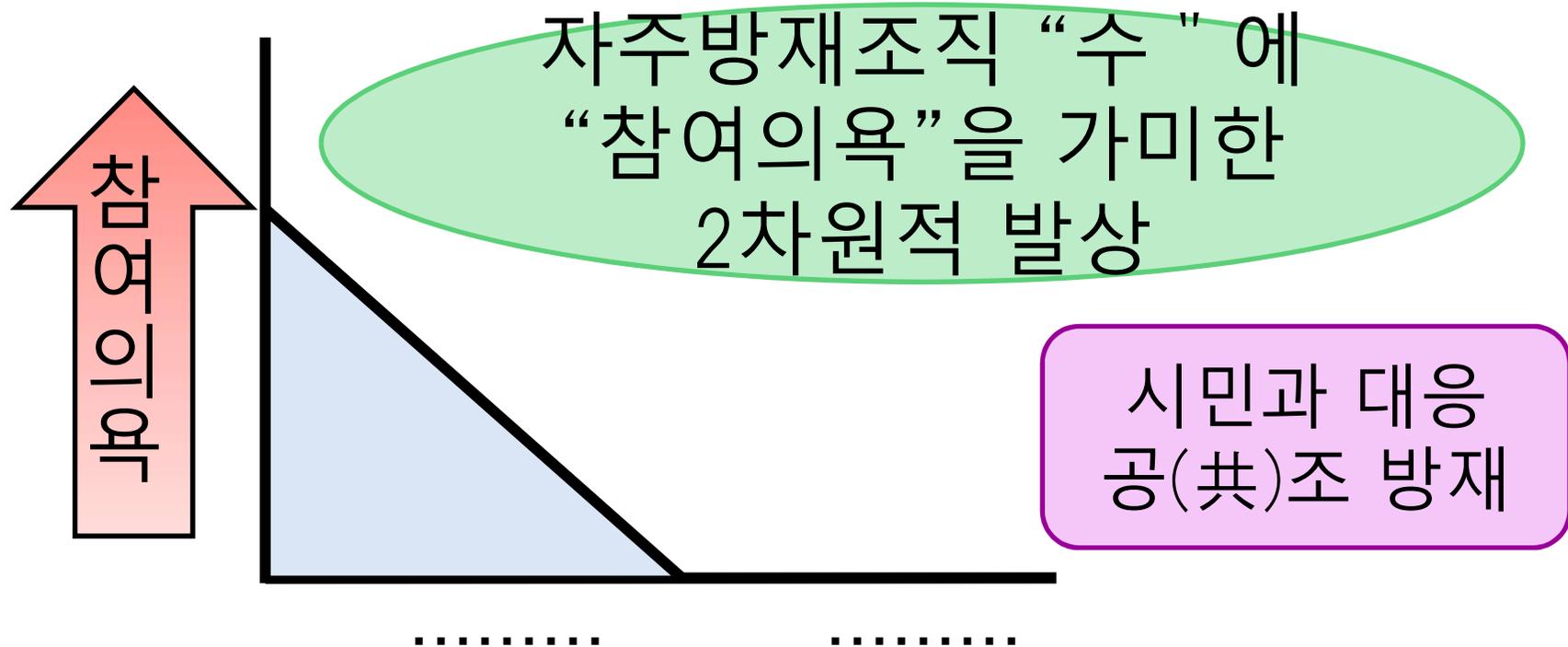
· 자치회 · 정내회, 학교구조직, 아파트관리조합

②공통의 목적 · 가치로 활동하는 조직

· 소방단, PTA, 산점가, 지역 자원봉사 · NPO . . .

지구방재계획은 ①②을 골고루 연계하여
지역 전체의 방재력과 공동력, 개인의
행복도를 높인다.

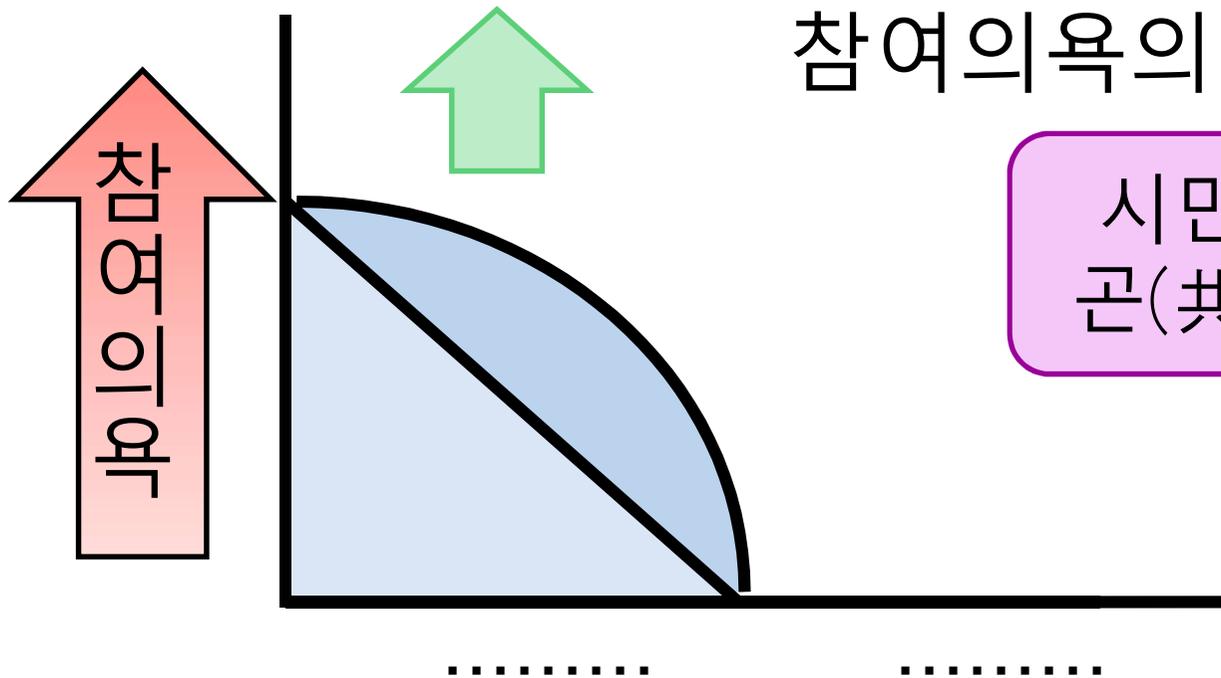
재난에 “도” 강한 지역이란 ?



도카이대학 가와이 타카요시 교수
자료를 가기야 수정

재난에 “도” 더욱 강한 지역 이미지

시민, NPO, 기업의
참여의욕의 증가

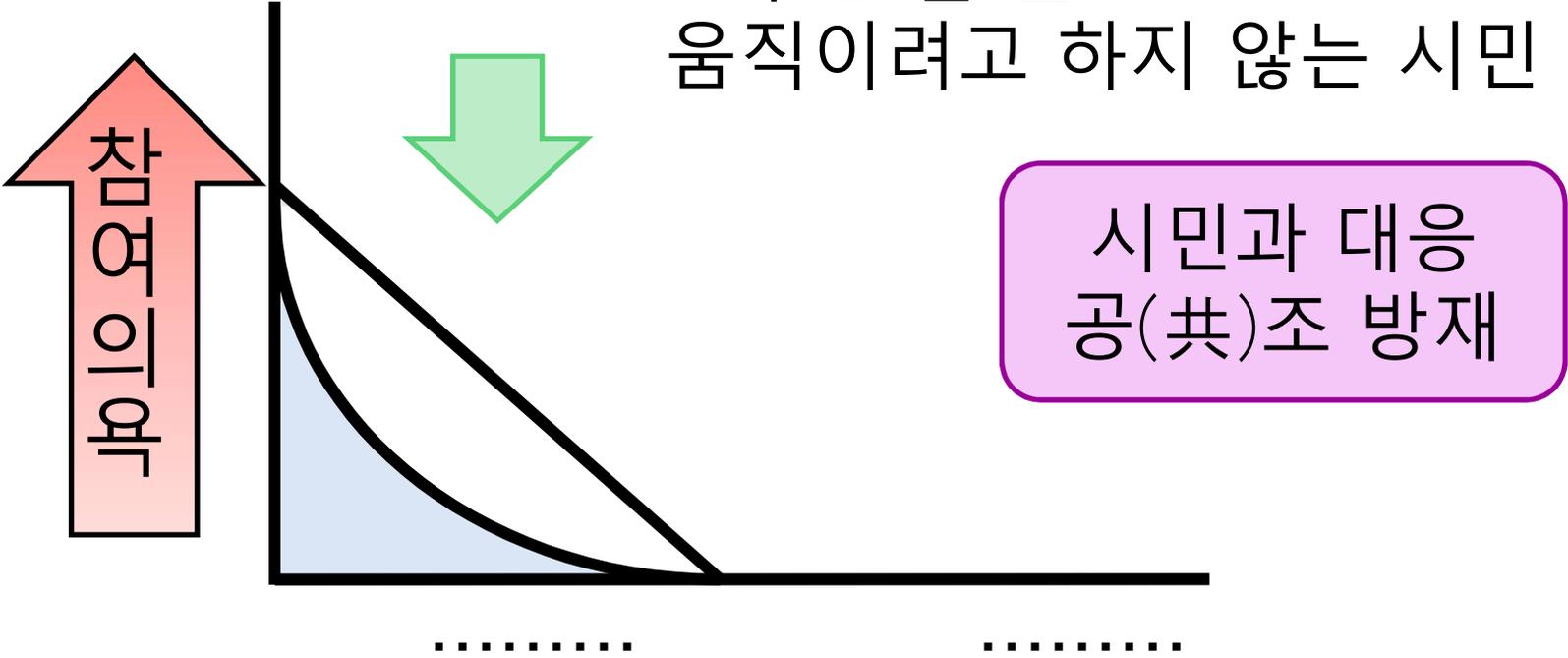


시민과 대응
곤(共)조 방재

도카이대학 가와이 타카요시 교수
자료를 가기야 수정

재난에 “도” 약한 지역의 이미지

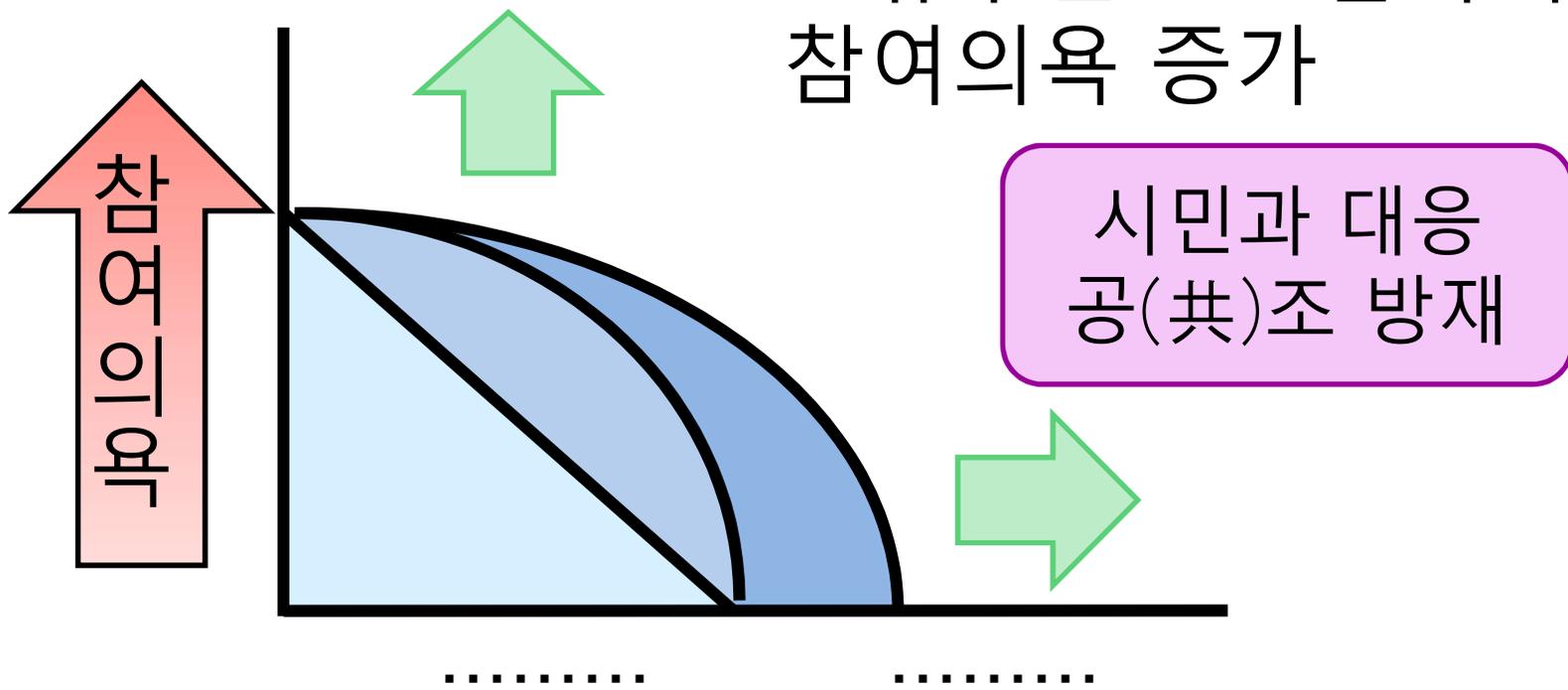
요구만 할 뿐 스스로 움직이려고 하지 않는 시민 등



도카이대학 가와이 타카요시 교수
자료를 가기야 수정

재난에 “도” 더욱더 강한 지역의 이미지

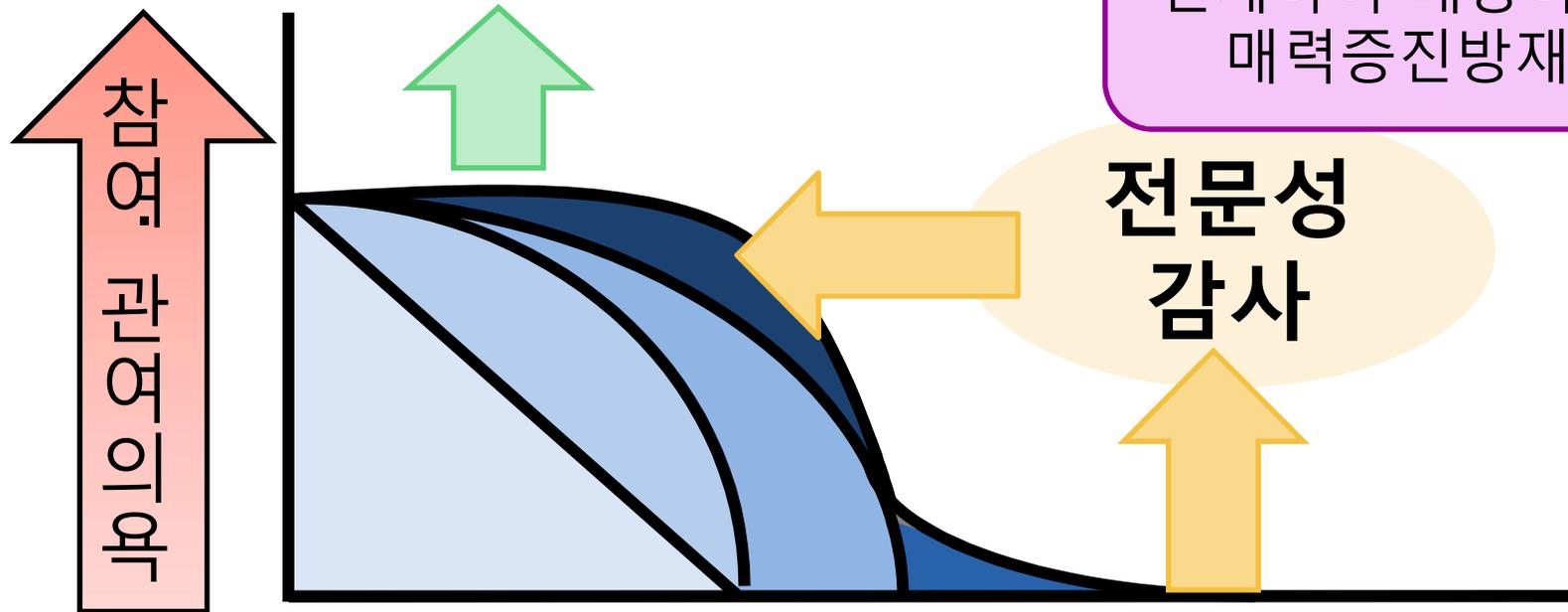
교류주민도 포함하여
참여의욕 증가



도카이대학 가와이 타카요시 교수
자료를 가키야 수정

전문가와도 연계하고 재난에도 “도” 강한 지역의 이미지

전문가와 시민이
연계하여 대응하는
매력증진방재



역외주민

도카이대학 가와이 타카요시 교수
자료를 가기야 수정

인생을 행복하게 만드는 것은 무엇?

로버트·월딩거 “심리학자, 하버드 성인 발달연구소
4대째 리더” 최장기에 걸친 행복의 연구로부터
출처: TED.com(2016년 2월 2일)

- 75년간 724인의 남성을 추적조사하여 쉬지 않고 일과 가정생활 건강 등을 기록
- 첫번째 그룹은 하버드 대학 2년생
- 두번째 그룹은 극빈한 환경에서 자란 소년들

인간을 건강하게 하고
행복하게 하는 것은 **좋은**
○○○○뿐이다

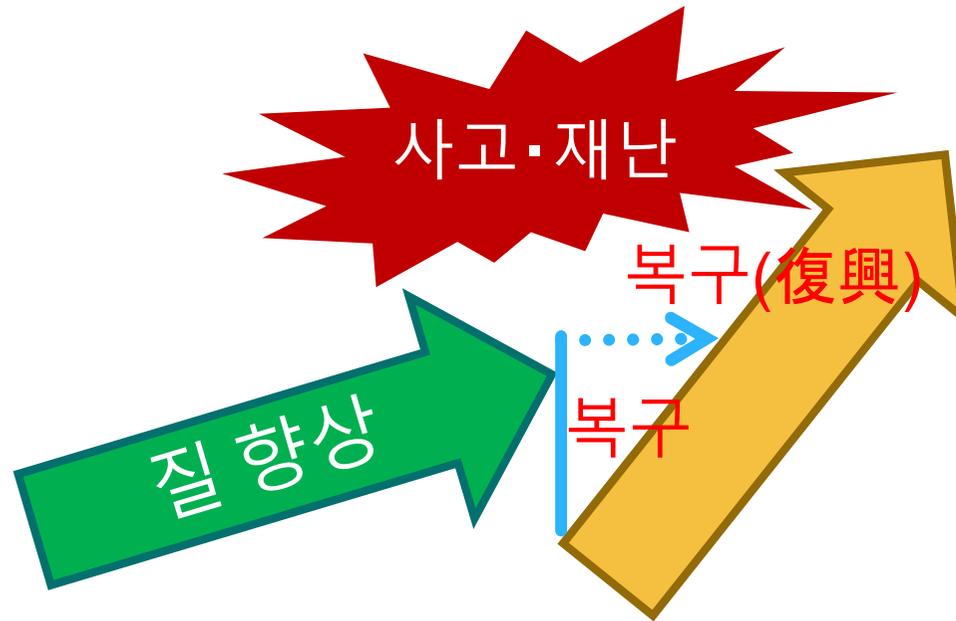
앞으로의 방재는 ?

손실을 줄이는 방재에서

“**매력증진형**” 방재로

일상 속에서 인간관계,
이웃관계를 양호하게 하고 **포용력**
있고 매력이 있는 지역을 만드는
것이 재난과 위기에 도 강해지는
방법이다 !

매력증진형 방재 개념



◎매력증진을 위한 지속적인 대응

◎질 저하를 최소한으로 낮추고 조기에 복구진행

⇒이 모두를 실현하는 방재·BC대응

오늘을 사랑하고 내일에 대비하자