

「日本の防災行政システムの進展と今日の課題」コメント

河田恵昭*

Comments on “Development of Administrative Systems for Disaster Reduction and Present Problems”

Yoshiaki KAWATA*

まず、最初に内閣府の西川氏の論文に対して賛辞をお送りしたい。表題となった防災行政システムの特徴について、行政の中核に携わっている人ならではのと感心するほどきわめて的確にまとめられているばかりか、阪神・淡路大震災以降の課題についても要所を指摘されている。このような論文に対して防災研究者の私ができることは、その社会的背景を詳しく紹介して、さらにわかりやすく言い換えることだと考えている。行政の対応には必然性があり、かつそこには限界があるのは当然であるからだ。なお、ここでは能登半島地震の教訓についても触れておきたい。

1. 正しい認識—伊勢湾台風災害がわが国の防災行政のエポック・メイキングだった

第2次世界大戦の敗戦直後の昭和20年9月16日に広島に大被害をもたらした枕崎台風災害から、昭和34年9月26日に高潮氾濫によって5,000名を超える死者をもたらした伊勢湾台風災害まで、この15年間は途中の2年を除いて毎年、災害による死者数が千名を超える「災害の特異時代」であった。

この原因ははっきりしている。まず、長年の戦争継続による国土の疲弊である。社会基盤整備の財源も専門家も戦争のために不十分であり、治山治水が忘れ去られていた。第二に、毎年のように大型台風が上陸したり集中豪雨が襲ったことである。この時代の防災対策や災害復旧では明確なルールがなく、政治的に大混乱が続いていた。これに終止符を打つ

* 京都大学防災研究所大災害研究センター長・教授
Director and Professor, Research Center of Disaster Reduction Systems, DPRI, Kyoto University
原稿受理 2007年5月7日

1974年京都大学大学院博士課程修了。2002年人と防災未来センター長、05～07年防災研究所所長、日本学術会議連携会員、中央防災会議「東南海、南海地震等に関する専門調査会」「大規模水害対策に関する専門調査会」各座長代理など歴任。ほかに内閣府、国交省、文化省、消防庁などの各委員も務める。日本自然災害学会学術賞、土木学会論文賞、兵庫県防災功労者表彰、防災功労者防災担当大臣表彰を受賞。

たのは狩野川台風と伊勢湾台風を契機に昭和36年に施行された「災害対策基本法」であった。この法律は今日に至るまで総合的な災害対策を進める上でわが国のみならず世界の範となっている。ただし、問題は現在まで引きずっており、これが課題となっていることを見落としてはいけない。それらは、次の3点に要約される。

- (1)この法律が主たる対象としたのは水害と火災であり、地震はそれらに比べると同じレベルで検討されなかった
- (2)原形復旧が基本であり、改良復旧は特殊な場合に限られていた。言い替えれば、この法律は二度と同じ被害を繰り返さないことが目的であって、災害が起こらなければ対策を積極的に推進しないという問題を含んでいる
- (3)各省庁の政治的なバランスから、一元化した対応ができず、現在も内閣官房、内閣府および消防庁に所管が分かれている。

2. 三つの意味で重要な第二の転換点 —阪神・淡路大震災の重要性

阪神・淡路大震災のもっている重要な転換点は西川氏の指摘どおり、災害対策基本法が不十分であったり、欠けていた部分を大修正もしくは補填し、かつ必要な法的措置が講じられるきっかけとなった。その代表は被災者再建支援法であって、災害毎に改訂が行われており現在に至っている。

もう一つの重要な転換点とは、防災から減災への転換が図られた災害ということだ。わが国の防災対策が明確な形で現れたのは大正12年の関東大震災であった。これがきっかけとなって建物や構造物の耐震性が考慮されることになった。つまり、土木と建築の分野のエンジニアの考える「被害を出さないこと」を基本とした防災対策であった。したがって、その後の震災や水害が起こる度毎に耐震基準が改訂されたり、計画高水流量の見直しが行われた。しかし、阪神・淡路大震災が起こって、設計外力を大きく上回った揺れで建物や構造物が大きく被災する現

実に直面したわけである。こうなると被害をシャットアウトできないのは自明で、むしろ被害をできるだけ少なくするような方向転換、すなわち防災から減災への変化が必定となった。

そこで出てきたのは、ではいかにして被害を減らすかということである。必然的に「防災戦略」という用語が生み出された。これを最初に使ったのは筆者であり、当初、平成14年3月に中央防災会議に設置された東海地震に関する専門調査会で防災戦略の必要性を主張したとき、「戦争に使う用語を用いるのはいかなものか」という雰囲気であった。しかし、災害は戦争と同じであるという筆者の主張が認められ、その後、東南海・南海地震や首都直下地震でも防災戦略が提示されている。要は、短期間で対策が実行できるわけではなく、継続的な取り組みから減災目標を達成する重要性が認められたということである。

さらに、阪神・淡路大震災が起こったときに気づくべきであったが、気づくのが遅れた転換点がある。それは、都市災害の発生の危険性のみならず、中山間地災害も顕在化する情勢にあったことだ。すなわち、中山間地の大きな災害脆弱性も顕在化し、その対策が都市災害と同じくらい困難なことであった。阪神・淡路大震災が起こった時点で、中山間地の過疎・高齢化が災害脆弱性をこれほどまでに大きくしていたとは気がつかなかった。よく考えればわかることだが、昭和30年代から始まった高度経済成長を初期に支えたのは、地方から首都圏や近畿圏に働きに出てきた若者であった。都市化がまず先行し、両親が残された地方ではこれに少し遅れて高齢化が始まった。平成12年の鳥取県西部地震はその兆候を顕在化させ、平成16年の新潟県中越地震、そして平成19年の能登半島地震を経て、いよいよ困難な生活再建が立ちはだかっている。阪神・淡路大震災以降、わが国で起こった死者が10人以上の災害では高齢犠牲者は60%以上を占めるようになった。水害も雪害も例外ではない。これらはほとんど中山間地で起こっている。とくに能登半島地震では、被害がもっとも大きかった輪島市門前町では高齢化率が50%に達し、このままではまちは再建できない恐れが大きい。長期的な再建戦略を自治体がもたない場合は、どのような施策も地域の破綻を先送りするだけであることを肝に銘じるべきであろう。

3. 地震防災戦略に期待する

政府の首都直下地震や東海地震などで示された地震防災戦略では、気になることが一つある。それは各政策が関係者間でのワークショップなどを通して導入されていないことである。すなわち、目標が先行し、実効性の高いアクションプランがそれに伴っていない恐れがある。

たとえば、紹介されていたように首都直下地震では10年で木造住宅の耐震化率を90%まで上げて、これらによって人的被害を半減することになっている。しかし、この90%という数字がいかに達成困難であるかは関係者が容易に認めるところである。もっとも悲観的であるのは東京都の対応策であって、地震防災対策の目標も明確でないし、たとえば、およそ1億トンに達する震災ガレキの処理さえ広域連携が必要であるのに、その目処は立っていない。首都直下地震に見舞われる地域の人々は、阪神・淡路大震災を決して対岸の火事と考えない姿勢が大事であるが、現実には教訓を大いに生かすような取り組みはあまり見かけない。これはとくに首都圏の災害研究者が頻繁に阪神・淡路大震災の被災地を訪問して、現場から防災・減災の発想をするということをそれほど活発にやらなかったことと無縁ではあるまい。たとえば、阪神・淡路大震災において直後に死亡した約5,500名は、90%近くが家の全壊・倒壊で発生している。そして、この場合、亡くなった人は15分以内の即死状態であったという検視結果は、政府の要人や自治体のリーダーにもあまり伝わっていない。

しかも、政府が提唱する地震防災戦略の前提は、被害想定の結果を信頼した場合であって、事前に予想できなかった被災形態は対象外であることを忘れてはいけない。政府と東京都との微妙な関係もあろうが、災害対応はまず都道府県が対応すべき課題であっても、首都直下地震ともなれば日本全体の問題であって、政府は決して東京都に遠慮してはいけないだろう。

4. 自助・共助・公助の組み合わせ

「自助・共助・公助」、これらの言葉は阪神・淡路大震災以降、大変普及した。わが国では、これらの比は7：2：1であることが歴史的にわかっている。したがって、国民運動によって人びとが自助の重要性を理解するように進めることはとても大切であろう。しかし、政府、自治体は公助を忘れてはいけない。平成17年のハリケーンカトリーナ災害の教訓がまさにそれである。最悪シナリオがわかっていなが

ら高潮防潮堤の補強費用が捻出できず放置した結果、最悪シナリオどおりの被害が出たのである。

公共事業の財源がないから何もやらなくていいわけではない。たとえば、地震マグニチュード6.9未満の活断層はわが国の至る所に無数に存在する。わがまちの真下にあってもおかしくないのである。ところが、ほとんどの自治体はそのような被害想定をやっていない。だからいつも不意打ちになるのである。

しかも市町村合併で管轄区域がとてつもなく広大な自治体が生まれている。それだけで災害脆弱性が大きくなっていることは自明である。地方の医療サービスの低下を見れば容易にわかる。大都市では5分前後で来てくれる救急車が地方では1時間もかかることはザラである。とくに高齢化した中山間部の孤立集落対策は絶望的である。

5. 企業防災とBCP

ここで西川氏が指摘していることはたいへん大切である。そして、企業防災とは経営戦略であるとの認識も必要である。

その具体例は新潟県中越地震だった。この震災で小千谷市のS電機の子会社が全壊した。被害額は約500億円であったと言われている。しかし、これが当時の経営上の失敗と重なって平成15、16年度の連結決算ではいずれも2,000億円近い赤字となり、結局経営責任を問われ、平成19年3月に創業者一族が経営から全くはずされてしまった。この企業の問題点は、いみじくも意思決定を含めて経営体制が近代産業のそれではなく、ワンマン経営者の勘に頼るような前近代的な体質であったことである。これでは地震時の危機管理を失敗するのは当然であろう。

企業防災で対象となるのは自然災害だけではない。企業を取り巻く環境はリスクだらけである。自然災害を対象とした危機管理やBCPはその他のリスクにも対応できるという特徴を有している。したがって、災害に限定せずに行えるだけ早く企業防災やBCPを導入することをお勧めしたい。

6. ユビキタス減災社会を目指して

一能登半島地震の教訓

最後に、3月に発生した能登半島地震にふれておきたい。

情報時代におけるユビキタス社会とは「いつでも、どこでも、だれでも」情報の恩恵をこうむることが

できる社会を意味する。能登半島地震が起こったとき、とっさに頭をよぎったのはこの「ユビキタス」という言葉であった。わが国では、「いつでも、どこでも、だれでも」地震に遭遇して被災する危険性が高まっている。震度6強は、滅多に発生しない、特別の地域にしか起こらない、一部の住民しか経験しない特殊な揺れではないという認識が必要になっている。震度6強や7を起こす活断層は、わが国には無数にあると考えなければならない。ユビキタス減災社会とは、地震などの災害がいつ、どこで起ころうとも、だれでも減災の恩恵をこうむることができる社会である。

阪神・淡路大震災以降、この12年間で国内では被害地震は81回、そのうち、地震マグニチュード6以上は35回発生している（いずれも気象庁調べ）。また、震度6強以上の揺れは、2000年鳥取県西部地震、04年新潟県中越地震、05年福岡県西方沖地震、07年能登半島地震の4回観測されている。被害地震は年間およそ7回、そのうち3回はマグニチュード6以上、そして3年に一度は震度6強以上の激しい揺れを経験しているのである。この中で明らかに既知のプレート境界地震や活断層による地震は非常に少なく、ほとんどは地震が起こってみて後から存在がわかった活断層の地震である。まるで揺れ続けている振動台の上で私たちが生活しているというのが実態である。

しかし、文部科学省地震調査研究推進本部が公表していた、今後30年以内に震度6弱の揺れに見舞われる確率は、前述の地震で震度6強もしくは7を観測した鳥取・日野町、新潟・川口町、福岡・玄界島、石川・輪島市ではたかだか0.1～3%かそれ以下の低率であった。まして震度6強ではこれよりも小さな確率であり、皆が家が壊れるような地震は起こらないと考えてもやむを得ない値であった。つまり、今回の能登半島地震を起こしたような未知の活断層による揺れの発生確率を考慮できていないのである。このような欠陥があることは残念ながら、一部の専門家にしか理解されていない。

こうなると日常の地震対策が必須となる。震度6強以上の揺れでは、81年以前に建てられた木造住宅（現在まで26年以上住み続けていることになる）は全半壊する危険が高いことが阪神・淡路大震災でわかった。しかも、輪島市では古いだけでなく、家の土台が白蟻被害を受けていた被災住宅が多数含まれていると指摘されている。忘れがちな木造住宅の床に

近い部分の日頃からの維持・管理も大切である。

今回の地震で、負傷者率の急増が目される。阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、能登半島地震において、全・半壊家屋数を分母にとり、負傷者数を分子にとれば、各地震災の負傷者率が比較できる。その結果、その比は1:1.6:2.8となった。今回の地震では阪神・淡路大震災当時の割合の2.8倍のけが人が発生したことになる。その原因の第一のものは高齢化率の違いであると推察される。たとえば、震災当時の兵庫県の高齢化率は推定15%であったが、新潟県中越地震時に新潟県では24%であり、今回の地震で被害がとくに大きかった輪島市門前町では47%、地区によっては80%近い高率であった。このように高齢化率の増加と共に負傷者率が大きくなり、その多くは高齢者で発生していると推定される。

同時に、震災関連死も増加している。阪神・淡路大震災では犠牲者のおよそ15%が震災関連死と推定

されているが、新潟県中越地震では75%、すなわち阪神・淡路大震災の割合の5倍に増加している。能登半島地震では、避難所に避難している多数の高齢者が目立っている。したがって、地震による精神的ショックを受けた高齢者が、持病を悪化したり、体調を崩さないように、先手先手の対策を講ずることも大切なことである。行政のみならず、故郷の親元を離れ金沢や東京などで生活している子どもたちの出番でもあろう。被災した住宅、先行きの生活不安、悪化した体調、親しい隣人との別れなど、どれも精神的なダメージにつながる。これらを行政とボランティア、被災者の努力だけで乗り越えられるはずがない。肉親や関係者の情の熱い行動がきっと被災者を元気づけるに違いない。

冒頭で紹介したユビキタス減災社会を実現するためには、やはり自助、共助、公助による対策を、情を熱く継続して実行することを願いたい。