

「災害に強く安心して暮らせる都市づくり」

防災部会総括

1 はじめに

阪神・淡路大震災では、私たちは、かけがえのない6,434人の命を失った。また、残された被災者は国内外の多くの人たちの支援に支えられ、励まされ、懸命に、復旧・復興に取り組んできた。

大震災は多くのものを私たちから奪った反面、防災対策上、多くの教訓を残した。

防災分科会では、その教訓が国や自治体の防災体制にどのように生かされているのかを大きなテーマとするとともに、個別の課題として、防災体制や機器を動かす人間が重要、復旧・復興の過程で新たに生まれた（または顕著になった）ものは特に検証する、減災の視点で耐震化が重要といった部会での意見を踏まえて、次の8つのテーマを選定した上で、各テーマを専門とする研究者等の中から復旧・復興の過程に詳しい者を検証担当委員とする人選を行った。

検証に当たっては、阪神・淡路大震災の後に何に取り組んだか、残された課題は何があるかということを検証することに加えて、次に災害が起こったときにどうすればよいのか、という視点で各委員が作業に取り組むこととした。

- テーマ1 県域（県・市町）における防災力向上のための取り組み
担当委員 室崎益輝（消防研究所理事長）
- テーマ2 広域的な防災体制強化の取り組み
担当委員 河田恵昭（京都大学防災研究所巨大災害研究センター長）
- テーマ3 防災を担う人材育成
担当委員 林春男（京都大学防災研究所教授）
- テーマ4 自主防災域的な防災体制強化の取り組み
担当委員 小村隆史（富士常葉大学環境・防災学部講師）
- テーマ5 防災ボランティアに対する支援
担当委員 田中稔（日本災害救援ボランティアネットワーク理事長）
- テーマ6 建築物の耐震化促進
担当委員 目黒公郎（東京大学生産技術研究所教授）
- テーマ7 国際防災協力活動
担当委員 梶秀樹（慶応義塾大学総合政策学部教授）
- テーマ8 総合的国民安心システム創設のための取り組み
担当委員 廣井脩（東京大学社会情報研究所教授）

2 残された課題

(1) テーマ共通の課題

防災部会で議論していく中で、検証に臨む委員の共通した認識として、これまで取り組んできたことを並べて、評価をするような検証では来るべき災害に対する防災力の向上にはつながらない、むしろ次の災害、例えば発生が確実視されている東南海・南海地震が発生するまでに何に取り組むのか、どうすれば被害を減らすことができるのかということであり、そういう視点を持って検証に取りかかることとなった。

そうした議論の中から、共通の課題としてまず、あげられたのが、市町村における対応のバラツキが大きいということである。

防災体制、人材育成や研修、ボランティアの受け入れなど分野において見られるような、取り組みが進んでいる市町とそうでない市町との防災力は大きく異なると言える。県による市町の支援体制の強化が必要という提言の一つにもつながっていくのだが、災害対応の一義的な責任を有する市町村の状況は心許ないと言わざるを得ない。

また、長期の目標設定、中・長期的な取り組みの必要性もいくつかのテーマに共通している。防災関係機関の調整の一層の円滑化や広域防災体制の充実、新たな安心システムの構築は、時間を掛けて取り組むべき課題であろうし、ボランティアを含めた人材育成や国際防災協力、建築物の耐震化は中・長期的な視点や目標設定を持って取り組むべき分野である。ある意味では、防災部会に課せられたテーマそのものが、そういう意味においては、残された課題であるのかもしれない。

また、やや言い古された感があるが、防災は、個人、企業、行政そして各種団体と様々な主体が共に参画し、取り組んでいくべきものである。それぞれの主体が役割を分担しながら、また連携しあって取り組むべきものである。

これまで、防災というと行政の仕事と理解されてきたきらいがあるが、大震災の際がそうであったように、多くの場合、自分の命は自分でしか守れない。自分の命は自分で守るとの「自助」を基本にしながら、自助で十分でないところは、地域で守る「共助」、自助、共助をもってしても対応できないところは市町や県が行う「公助」が補完するという構造に認識を転換するときがきている。

(2) テーマ別の課題

① 県域（県・市町）における防災力向上のための取り組み

県については、防災局職員などの関係職員の初動体制は改善されているが、その他の県職員全体の復旧・復興までを通じた対策については、十分な研修や訓練がなされていないこと、県民の意識啓発については、体系的・戦略的な取り組みや推進体制が固まっていないこと、市町の防災体制支援については、不十分であることなどの課題がみられた。

また、県内市町においても、阪神・淡路大震災後、全ての市町で阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた地域防災計画の修正を実施している。しかし、市町間に防災体制の整備に差があり、特に小規模自治体ほど防災業務が十分には対応されていない実態がみられる。

② 広域的な防災体制強化の取り組み

防災体制の強化の取り組みの成果と課題がもっとも問われるのは、巨大災害、とりわけ被害が複数の都道府県にまたがる広域災害が発生した場合である。そして、今世紀半ばまでの発生が憂慮されている広域災害として、首都圏直下型地震と東海・東南海・南海地震災害があり、これらの場合には10以上の都府県に被害が波及するので、河田委員はこれを、「スーパー広域災害」と名付けている。そして、さらにその被害の特徴を一例で端的に指摘する。つまり、東海・東南海・南海地震が同時に起これば、断水人口は2,150万人と推定され、阪神・淡路大震災の5倍強となることから、水道の完全復旧が、同じ復旧条件なら1年7ヶ月もかかるという復旧の長期化であり、同様の状況は道路や電気についても当てはまるとする。また、社会的な要素が被害を拡大する可能性にも触れている。例えばこの度の新潟・福井などの一連の豪雨災害でも明らかのように、高齢社会になったなかで、体力と判断力が低下した高齢者は、その行動速度、判断速度が遅くなることや、最近の災害時に顕著に表れた問題として、住民が情報を待って情報に従うと傾向があり、自分で判断し行動できる人が極めて少なくなっていることを指摘している。

③ 防災を担う人材育成

研修や訓練の内容に工夫が見られるものの、防災担当職員の人材育成についても、今後の更なる充実が望まれ、課題として、研修修了者に対するフォローアップがないなど、体系的知識が蓄積しないこと、より一層実戦的な訓練が必要であること、などが指摘さ

れ、県民向けの各種講座等についてはアンケートなどを通じて常に受講者の理解度等を評価していく必要があることを指摘している。

そして、防災を担う人材の質と人数の定量化の必要性と常備職員のみで災害対応に当たることの限界を踏まえて、対策を進めることを指摘している。

④ 自主防災組織への支援

兵庫県における自主防災組織の組織率の高さや自主防災組織への訓練の実施にもかかわらず、現在の自主防災組織が抱える課題として、持続的な活動の展開が挙げられ、今後の施策展開に当たり、自主防災組織の防災活動の目標を移すことの必要性や防災力のみならず「地域の力」の向上を目指す取り組みとすることの必要性などを指摘している。

⑤ 防災ボランティアに対する支援

ボランティアに対する支援については、宮城県北部地震などの例を挙げながらボランティア自身のネットワークシステムが試行錯誤の段階にあり、また自治体によりボランティア受け入れの必要性の認識に差があることが挙げられ、救援システムを効果的に運用するため知識・技術の確立と普及が必要であることを指摘している。

⑥ 建築物の耐震化促進

東南海・南海地震等の被害予測が最大で300兆円以上と見積もられている事実から仮に30年間で均一化すると年間10兆円の被害が生じている計算になることを示し、建築物の耐震化の促進により「減災」を進める必要性を強調している。そして、旧耐震基準住宅の集積地区の抽出と重点的な耐震化が必要であること、市町有施設のうち特に学校の耐震化を着実かつ迅速に進める必要があることを指摘している。

⑦ 国際防災協力活動

震災後の海外への災害支援で大変感謝されたこと、研修の受け入れ等の人材育成で高い評価を得ていることなど一定の成果を認めつつも、被災地のニーズを踏まえた的確な海外支援を行う必要があること、蓄積した防災データベースの翻訳・情報発信を行う必要があることなどを指摘している。

⑧ 総合的国民安心システム創設のための取り組み

震災後の新たな取り組みである、総合的国民安心システムについては、現行の生活再建支援制度及び居住安定支援制度や被災者生活再建支援法について、住宅被害のみに止まらなかった被害実態と照らした場合の支援の不公平性や世代間で不公平を指摘して、制度の不備・限界を指摘し、兵庫県の提唱してきた住宅再建共済制度の実現に期待をしている。

3 防災部会からの提言

各委員の提言内容は、最終の報告書において敷衍されることとなるが、アブストラクトにおいて示された主な提言を紹介する。

共通の課題としてあげた市町の防災力の強化につながるものとして、まず、「地域の防災力向上のための取り組み」で指摘した、

① 幹部職員をはじめとする行政職員の意識改革

を挙げることができよう。これは、ある意味防災部会全てのテーマに共通であると言って良い。

また、同様に関係機関同士の連携をより一層円滑に行うため、また行政と民間（自主防災組織やボランティアと読み替えても良い）との協働を円滑にするには、

② 国・県・市町・県民の役割分担の明確化

が重要になってくる。

そして、国や都道府県に比べて団体の規模等から防災行政に立ち後れが見られがちな市町の防災力を広域で補完するためには、

③ 県の市町防災体制の支援

が当分の間は必要となろう。

「広域的な防災体制強化の取り組み」では、スーパー広域災害に対応するために、

④ 事前の備えをして各地域・個人が自立性を高めること

また、備えに関する重要なアイテムである基幹的広域防災拠点について、その利用形態を想定して、

⑤ 基幹的広域防災拠点は臨海部に整備することが重要である。

そのほか、「防災を担う人材育成の取り組み」では、必要な人材の定量化を行った上で、

⑥ 「予備役」制度の導入

⑦ 防災人材のマネジメント機能の強化

という提言を行った。

地域の防災力を担う自主防災組織については、従来の活動範囲を広げることを基本に

⑧ 被害の発生抑止に焦点を当てた地域防災力の向上

⑨ コミュニティとともに歩んでいこうとする志高き『地侍』の育成

などの提言を行った。

また、阪神・淡路大震災でも活躍した「ボランティア」については、

⑩ 災害NPOのネットワーク作り

⑪ ボランティアセンターの運営マニュアル作り

など、行政とボランティアの協働により取り組むことが適当と思われる施策の提言を行った。

「国際防災協力活動」では、

⑫ 被災地のニーズを踏まえた効果的な支援

の必要性と、今後の国際貢献について

⑬ 国連防災世界会議を踏まえた国際防災協力の推進

などを提言した。

「建築物の耐震化」では、必要性は指摘されつつもなかなか進まない

⑭ 耐震補強をより一層進めるための各種の提案

を行い、新たな制度の創設を求めてきた「総合的国民安心システム創設のための取り組み」については、

⑮ 災害保護制度

⑯ 住宅再建バウチャー制度

など、ユニークな提言を行っている。

4 むすび

阪神・淡路大震災以降、政府、自治体の災害を対象とした危機管理システムは短期間のうちに改善された。台風23号に代表される本年夏からの一連の風水害や新潟県中越地震における都道府県、市町村や消防の広域連携、国の各省庁の対応など、阪神・淡路大震災の教訓が活かされた面もあったが、しかし、これらが来るべき東南海・南海地震などの大規模災害発生時にどこまで有効であるかどうかは未だ明らかではない。特に複数の行政機関や防災関係機関にまたがる広域災害の発生の折りに、果たして所定の機能を期待できるのかどうかはわからないと言ってもよい。

各分野における提言内容は、最終報告に向けて各委員による更なる検証・検討が進められるが、中間報告に盛り込まれた提言のうち、速やかに対応すべきものについては具現化するなど、地域の防災力を高めるための関係機関のたゆまない取り組みを切に期待したい。