

日本の防災行政システムの進展と今日の課題

西川 智*

The Progress of Disaster Management Administration and the Challenges for Disaster Reduction in Japan

Satoru NISHIKAWA*

* 内閣府災害予防担当参事官 Director for Disaster Preparedness, Public Relations and International Cooperation, Cabinet Office, Government of Japan 原稿受理 2007年3月16日

東京大学都市工学科修士号取得後、1982年国土庁に入庁。89年より防災局に勤務し国際防災の十年(IDNDR)を担当。92年より国連ジュネーブ本部にて国際緊急援助を担当し、帰国後は東京都庁、国土庁、国土交通省に勤務。2001年～04年までアジア防災センター所長、04年7月より現職。04年10月には新潟県中越地震に対応、05年1月には国連防災世界会議(WCDR)を成功に導く。現在、BCP、減災の国民運動などを担当。

1. はじめに

平成16年には7月の新潟・福島、福井の豪雨、それに続く10個の台風の本土上陸、10月の新潟県中越地震、平成17年には3月の福岡県西方沖地震、7月の千葉県北西部を震源とする地震、8月の宮城県沖を震源とする地震、9月の台風14号、17年末から18年初にかけては戦後2番目の豪雪被害と改めて自然災害の脅威を認識させられる出来事が続いた。

さらに、首都直下地震、東海地震、東南海・南海地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震いずれもが、いつ発生してもおかしくないとされており、これに対してどれだけ事前の準備ができるか、わが国は「巨大災害までの時間との競争」に直面している。

他方、2005年1月に神戸で開催した「国連防災世界会議」の成功、その成果文書である「兵庫行動枠組みHFA」が日本の防災システムをベースにした防災体制構築を各国に呼びかけていること、さらにインド洋大津波災害の被災国に対する日本の防災面での助言などもあり、世界各国が日本の防災システムを手本とするべく、東京、神戸、つくば、京都、静岡、和歌山など各地での防災活動を勉強に訪問している。筆者がいる内閣府防災には05年1月以降2年間で70か国7国際機関から575名の防災の専門家が来訪している。

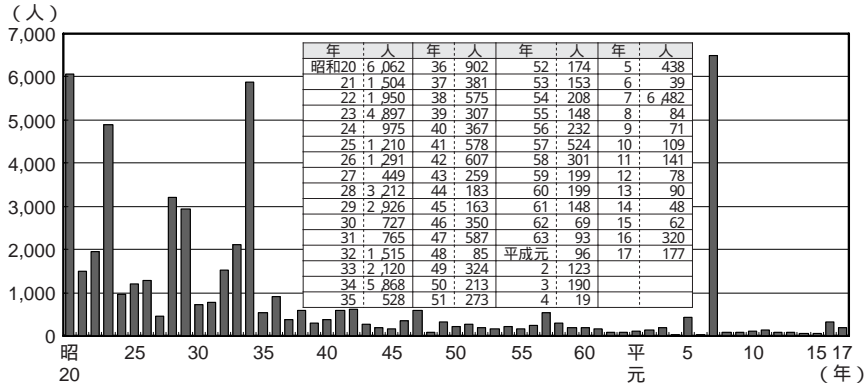
そのような機会に日本の防災行政の進展について外国の方々からよく質問されるいくつかの共通のポイントがある。日本の戦後の防災行政の進展は今日

までの災害による犠牲の苦い経験の上に成り立っている(Fig.1)。本論ではそれらを中心に日本の防災行政システムの進展と今日の課題について紹介する。

2. 戦後日本の防災行政の第一の転換点 伊勢湾台風と災害対策基本法

59年9月、伊勢湾台風が名古屋を中心とした地域を直撃、死者・行方不明者5,098名、さらには戦後復興を遂げつつあった中京工業地帯に深刻な打撃をもたらした。それまでも45年以降毎年のように1,000人規模での自然災害による犠牲者があったが、伊勢湾台風の被害は、突出して大きく、かつ名古屋を中心とする広範囲を高潮と暴風雨で壊滅させ、その惨状は日本をゆるがした。伊勢湾台風は、それまでの日本の防災行政の弱点を浮かび上がらせ、その抜本的な強化を促す大事件であった。この災害を契機に、従来の防災体制の不備が指摘され、総合的かつ計画的な防災行政体制の整備を図るための基本法の制定の機運が高まった。

伊勢湾台風から2年間、政府および党内でさまざまな議論がなされた結果、61年10月に災害対策基本法が成立した。この法律では、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図るため、防災に関する責任の所在の明確化、国および地方を通ずる防災体制の確立、防災の計画化、災害予防対策の強化、災害応急対策の迅速・適切化、災害復旧の迅速化と改良復旧の実施、財政負担の適正化、災害緊急事態における措置等災害対策全般にわたる施策の基本の確立を行うこととしている。



注) 平成7年の死者のうち、阪神・淡路大震災の死者については、いわゆる関連死912名を含む。平成17年の死者、行方不明者数は速報値。
資料) 昭和20年は主な災害による死者・行方不明者(理科年表による)。昭和21～27年は日本気象災害年報、昭和28～37年は警察庁資料、昭和38年以降は消防庁資料による。

Fig. 1 自然災害による死者・行方不明者数

この法律は「基本法」の名のとおり、その後、現在に至るまでの日本の防災行政の骨格を作る上でいくつかの大変重要な要素を持っており、その基本的な考え方は、今日でも自然災害に悩まされている各国が手本とするほどの画期的な特徴が3点含まれている。

(1)内閣総理大臣を長として、全閣僚および防災に関係の深い半公的機関(現在は、日本赤十字社、日本銀行、日本放送協会、日本電信電話株式会社)を構成員とする中央防災会議という、国レベルでの防災行政の最高の調整組織を設置したこと。また、電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む法人で内閣総理大臣が指定する法人を指定公共機関とし、防災への責務を有することを明確にしたこと。これにより「防災」が幅広い関係者が、それぞれ責任分担を明確にして取り組むべき国家の重要事項であり、かつ、関係する民間部門が協力する責務が明確にされたこと。

(2)政府が毎年、防災に関する計画および防災に関してとった措置の概況を国会に報告することを義務づけたこと。これは政府の「法定白書」のさきがけとなるものであり、災害の少ない年であっても、「防災」が国家の重要議題として必ず国会で審議される仕組みができたこと。以来、衆議院、参議院ともに「災害対策特別委員会」が各国会で必ず設置される制度化がなされたこと。また、この計画およびとった措置については予算額、決算額を国会に報告することにより、結果的には防災関係予算の安定的な確保につながったこと。

(3)災害対策基本法では、国、都道府県、市町村、指定公共機関、住民等、それぞれについて防災上の責務を定めており、それを担保する手段の一つとして、それぞれの当事者が防災に関する計画を策定することを義務づけたこと。

戦後、伊勢湾台風までの間にも日本は大規模な台風や地震の甚大な被害を被り、そのたびに、それぞれの災害の反省を踏まえて、個別の法律が制定されてきた。災害対策基本法は、これらの個々の法律に基づく個別の施策の上に、国全体としての防災への取り組みを総合的・体系的に進めるための制度的な枠組みを定めた画期的な基本法であった。

また、災害対策基本法の制定と前後して、60年には治山治水緊急措置法が、62年には激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律が制定され、それぞれ災害の予防と復旧に関する投資を担保する制度も確立した。また、60年には関東大震災の記念日でありかつ二百十日に当たる9月1日を「防災の日」と定め、以後毎年、地震や台風等に対する国民の防災意識の喚起を図る各種行事や広報活動が展開されることとなった。

これらの努力があいまって、60年代半ばからは、日本の風水害や土砂災害等による犠牲者数は、40年代、50年代に比べて劇的に減少した。この間、日本に來襲する台風の数には長期的な変動はなく、国を挙げての防災への投資と努力が効果を発揮したといえるであろう。

3. 防災行政第二の転換点 阪神・淡路大震災

95年1月17日早朝、阪神・淡路地域が直下の地震に襲われた。この地震での建物倒壊・火災等を直接原因とする死者は5,521人、これに関連死を含めると6,437人の犠牲者という大惨事となった。直下の地震により、神戸市役所の旧庁舎は6階がつぶれ、兵庫県庁も被害を受け、また市内の消防署や警察署も被害を受け、真っ先に被害情報を収集し緊急対応を始めるべき、警察、消防の初動は遅れた。地震の震度情報も当初は、「京都で震度5」とNHKで速報され、最も激しい揺れが生じた神戸市内の震度情報が外部に伝わるには時間を要した。被害の激しかった東灘区をはじめとした各区役所も最初の数時間は十分な人手もなく、庁舎も被災し電気もなく、まさに手さぐりの対応しかとれなかった。これらのことにより、伊勢湾台風以降日本で構築してきた災害緊急対応のための仕掛けの初動が機能不全に陥った。1961年の災害対策基本法では、災害対応は、まずは市町村がこれにあたり、市町村の能力を超える場合には都道府県がこれにあたり、さらに大災害の場合には、都道府県知事の要請に基づいて国が動くというボトムアップの災害対応を基本としていた。自衛隊の災害派遣も知事の派遣要請があって初めて可能となる制度となっていた。このため、朝7時過ぎに空が明るくなりNHKのヘリコプターからの中継で、神戸市内数力所から黒煙が立ち上っている映像が伝えられ、初めて、これは神戸市を中心とした地域が激しい被害を受けたことが目で見て取れ、他方、地元の消防・警察から上がってくる犠牲者数は正午前までは2けたの数字に過ぎないというミスマッチが現れた。市内の水道管の破損により消防水利が失われ、家屋倒壊により道路は寸断され、また、発災当初は交通規制が満足にかけられなかったため、通行可能な道路は渋滞し、消火作業や救急搬送は難航した。

阪神・淡路大震災は、伊勢湾台風以降、日本の大都市の中心部が初めて大地震に襲われた災害であり、それまでの日本の防災体制のさまざまな弱点をあぶり出した。この震災を契機に、防災体制全般の見直しの必要性が指摘され、政府は、平成7年6月、災害時の緊急通行の確保に関する災害対策基本法改正を行い、さらに平成7年12月、災害対策基本法の大改正が行われた。その主な内容は、著しく異常かつ激甚な災害の場合には、災害緊急事態の布告がなくても、内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部を設置することができること、緊急災害対策本部

長が指定行政機関の長等に指示をすることができること、非常災害対策本部および緊急災害対策本部に現地対策本部を置くことができること、国および地方公共団体は、自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備、高齢者・障害者等に特に配慮すること、地方公共団体の相互応援に関する協定の締結に関する事項の実施に努めなければならないことなどであった。これらは主に、阪神・淡路大震災直後の政府の対応についてさまざまな教訓をもとに、発災後の速やかな対応を可能とするための準備および緊急時の対応の円滑化に資するものであった。

阪神・淡路大震災以前は、大きな地震があるとすれば、東海地方や首都直下の地震であって、関西は地震とは無縁であり、神戸では地震が起こらないということが根拠なく一般市民の間でも、また消防職員の間でも信じられていた。筆者が90年夏に神戸そごうで防災フェア開催の準備を進めていた際には、当時の地元の消防関係者から「神戸では山津波はあっても地震はないので地震の展示パネルを多数出しても見る人はいない」と指摘されたことが記憶に残っている。この地震が、それまで地元ではほとんど意識されていなかった野島断層の活動により引き起こされたことから、全国を対象とした地震に関する調査研究の促進のための体制の整備と、全国の都道府県を対象として地震防災緊急事業五カ年計画の作成およびこれに基づく事業に係る国の財政上の特別措置について定める地震防災特別措置法が、平成7年に制定された。

阪神・淡路大震災では、81年の耐震設計基準の改定以前に建てられた建築物の被害が甚大であったことから、建築物の耐震改修の促進に関する法律が、同じく平成7年に制定された。阪神・淡路大震災を契機としたこれら一連の法律の整備により、日本の防災行政体制は大幅に拡充された。

さらに、平成13年1月の中央省庁再編を機に、それまで中央防災会議の事務局を司っていた国土庁防災局は内閣府に移行し、以後、防災担当大臣が常に内閣府に置かれるようになった。このことは、政府の中で、中央防災会議の長である内閣総理大臣を補佐する立場とはいえ、常に防災行政について責任を持つ者が明確に任命されていることになり、政府の災害緊急対応、さらには、予防施策の拡充の上で大きな効果があった。平成13年以降に発生した主要な災害では、常に、直後に防災担当大臣が被災地に入

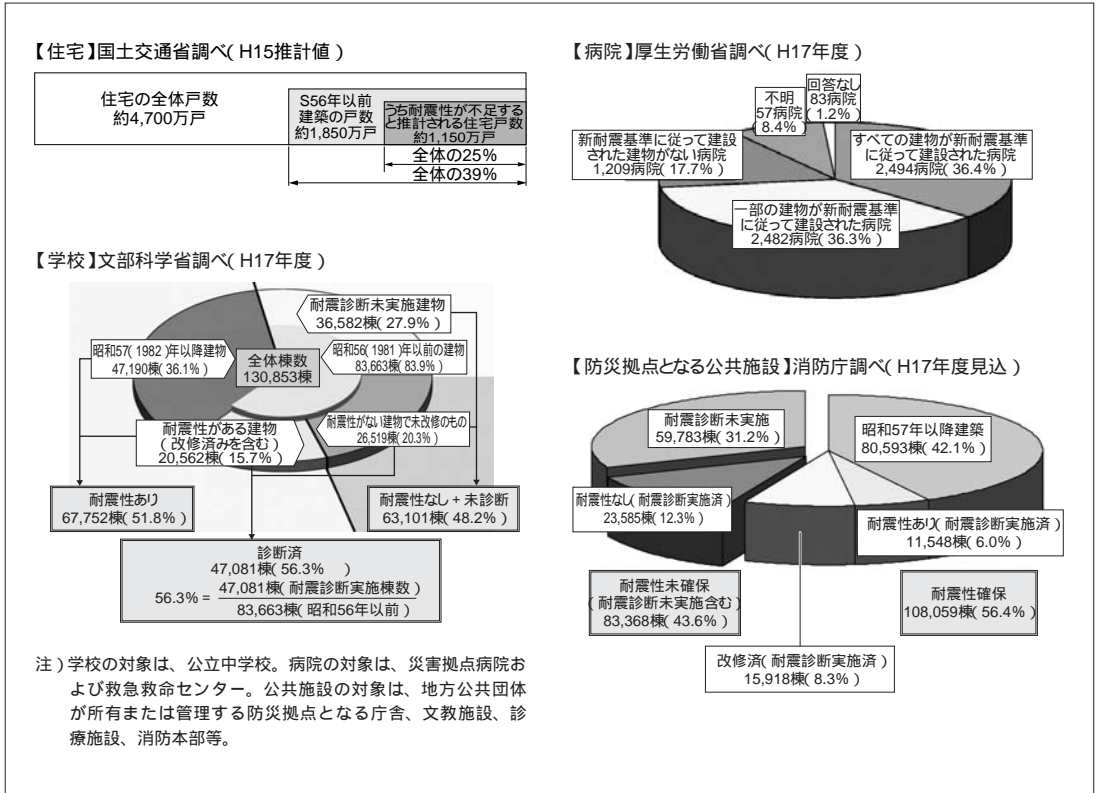


Fig. 2 建築物の耐震化の現状データ

り、政府として万全の対応を図る姿勢を明確にすることができてきている。

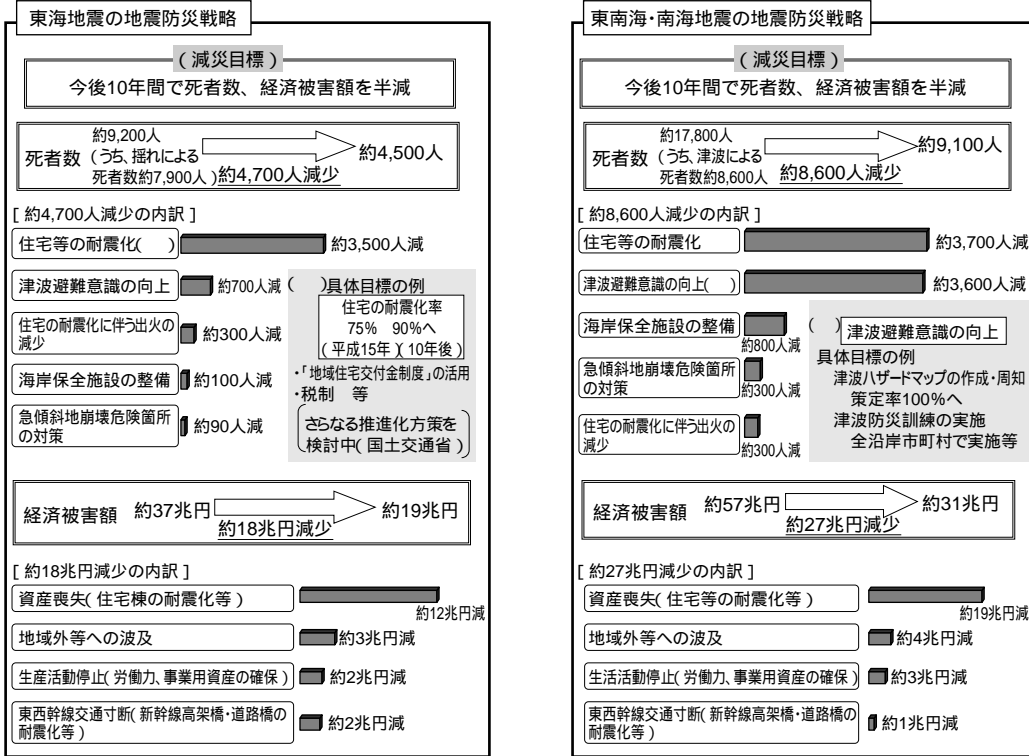
4. 迫り来る大規模災害への備えと地震防災戦略

阪神・淡路大震災以降、日本に近い将来大きな被害をもたらすと予想される地震について、中央防災会議の下に置かれた専門調査会において、人的・物的・経済に関し定量的な被害想定を順次実施してきている。東海地震の被害想定は平成15年3月に、東南海・南海地震については平成15年9月に結果が公表された。首都直下地震については、平成16年12月と17年2月に結果を公表した。繰り返しM7～8クラスの地震が発生している日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震については、平成18年1月に結果を公表した。

いずれの被害想定結果も、現状のままでは、阪神・淡路大震災を超える深刻な事態の発生を示唆している。このような大地震への対策として、命を救うために最も効果が見込まれるのは、建築物の耐震化である。阪神・淡路大震災の死者の原因についての兵庫県監察医による調査結果で、犠牲者の約8割が建

物倒壊等によること、また、そのほとんどが、地震発生後約15分以内の死亡であったことが明らかになり、しかも、昭和56年の耐震設計基準改訂前の住宅に被害が多かったことが判明し、そしてこの事実が、広く国内で知られるようになってから、「地震による犠牲者を減らすには、まず建物の耐震化だ」といういわば当たり前のことが平成13年ごろから広く理解されるようになった。阪神・淡路大震災直後には政府や自治体の緊急対応の迅速化により被害の拡大をどう食い止めるかが大いに議論されたが、むしろ予防的な対策を講じることによって被害規模をいかに小さくするかという「減災」の重要性が認知を得るようになった。

現在の日本の建築物の安全性は万全ではない。住宅については、現行の建築基準が施行された昭和56年以前に建てられたもののうち耐震性に乏しいと推定されるものが全国で約1,150万戸あり、全住宅ストックの約25%を占める。また、日頃多くの人々の命を預かり、また、災害時に応急対策活動の拠点となる学校や病院、防災拠点となる公共施設等についても、半数近くは耐震性に問題があると指摘されて



注1) 被害想定は最大のケース。
注2) 数字は四捨五入の関係で合計が一致しない場合がある。

Fig. 3 東海地震、東南海・南海地震の地震防災戦略

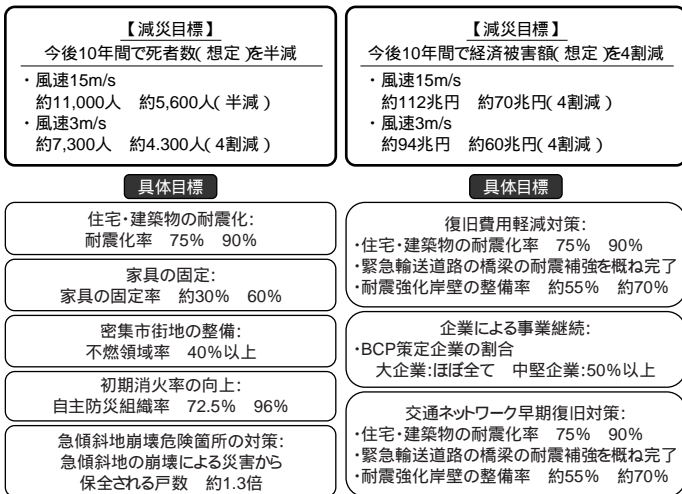


Fig. 4 首都直下地震の地震防災戦略の概要

いる(Fig.2)

しかしこのことは、建築物の耐震化を進めることにより、現状で想定される被害を減少させることが可能であることを示している。さらに、海溝型地震では、大津波の発生が想定されるが、迅速で的確な

避難があれば犠牲者は減らすことが可能となる。このような考え方の下、平成17年3月の中央防災会議において、東海地震と東南海・南海地震について、人的被害、経済被害の軽減について達成時期を含めた具体的目標(減災目標)を定め、これを達成するために重点的かつ戦略的に取り組むべき事項を取りまとめた地震防災戦略が策定された(Fig.3)。

さらに平成18年4月には首都直下地震の地震防災戦略を策定し、住宅の耐震化等の対策の「選択と集中」により、効果的、効率的な対策の実施に努めることとしている(Fig.4)。

平成17年9月には、中央防災会議において「建築物の耐震化緊急対策方針」を決定し、全国レベルの目標として今後10年間に住宅の耐震化率を90%に向上させることを位置づけ、また、学校や病院等の公共建築物の耐震化についても具体的な数値目標の設定に努めるとともに、緊急性の高い施

設を絞り込み、重点化を図りながら着実に耐震性を確保することとした。これに基づき、平成17年11月には、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」が改正され、各地方公共団体において、建築物の耐震化目標や相談窓口の設置、耐震診断、耐震改修に対する助成制度等を盛りこんだ、自治体毎の耐震改修促進計画を定めることになった。また、住宅の耐震診断や耐震改修のための費用の支援措置として、平成17年度補正予算および18年度予算において、耐震診断、耐震改修に対する補助事業を大幅に拡充・増額するとともに、平成18年度より、住宅や事業用建築物に係る耐震改修促進税制を創設するなど、建築物の耐震化の促進のための環境整備が充実されている(Fig.5)。

5 . 災害被害を軽減する国民運動

さて、このように建築物の耐震化の促進のための行政による制度的な促進策は整備されつつあるが、実際には、その建物の所有者や居

住者が、自らの安全の問題として、耐震診断を申し込むという行動を起こし、また、その結果に問題があれば改修のための投資をしなければならない。津波対策についても、海底を震源とする地震の発生とともに気象庁が津波警報を発し、それがテレビ・ラ

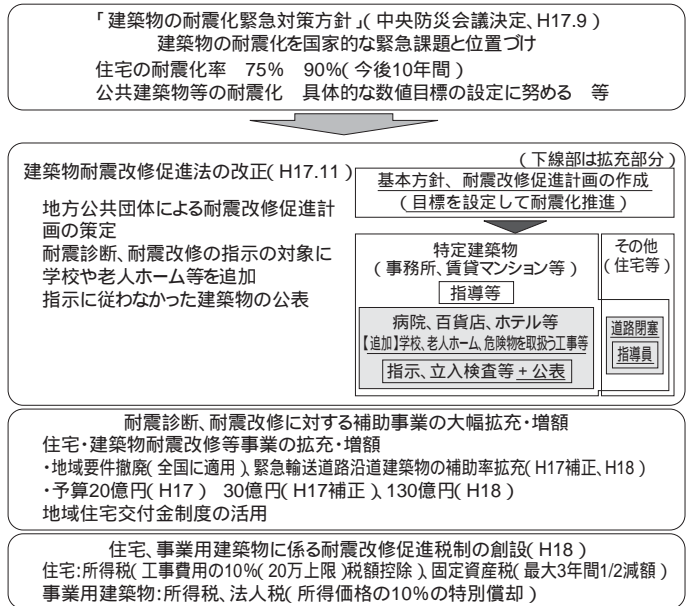


Fig. 5 建築物の耐震化政策の強化

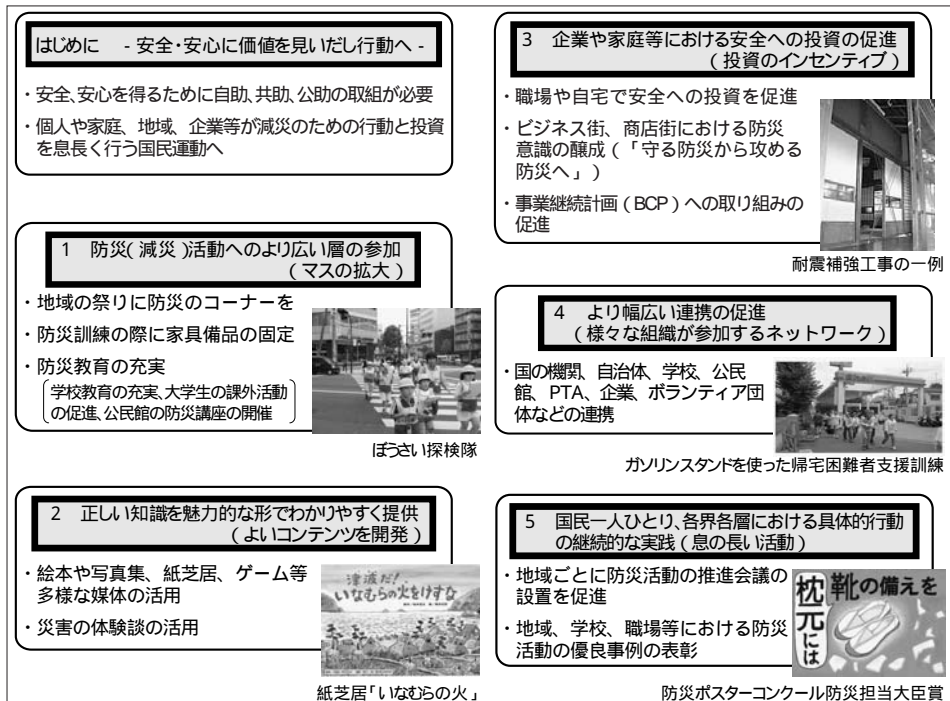


Fig. 6 国民運動の推進に関する基本方針の概要

ジオで報道され、自治体の防災無線で避難指示が呼びかけられても、それを聞いた住民が、避難場所がどこか、安全な避難路はどこかを事前に把握した上で、迅速に避難しなければ、人命は救われない。行政による公助に加え、個々の自覚に基づいた自助、さらには、地域コミュニティにおける共助の取り組みが、減災には必要である。

平成16年は、巷間「災」の年と言われるほど、記録的な災害により全国各地で甚大な被害が発生し、平成16年の自然災害による死者・行方不明者数は306名にのぼり、平成7年以来の記録となった。被災地では、「ここは地震のない土地なのに」「ここは普段台風が来ないのに」という声も聞かれた。平成17年3月には、これまで地震活動が活発でなかった九州北部の福岡県西方沖で最大震度6弱の地震が発生した。

改めて、世界でも稀有の多様な災害の巣にある日本列島に生きていく以上は、いつでもどこでも自然災害の脅威から逃れることはできないことが認識されることとなった。自然災害からの安全・安心を得るためには、行政による公助はもとより、個々の自覚に基づいた自助、身近な地域コミュニティ等による共助が必要であり、社会のさまざまな主体が連携して、減災のために行動すること、それらの主体がしかるべき安全のための投資を行うことが必要である。そしてこの行動と投資を持続させるための社会の仕組みを作っていくなければならない。この動きが社会全体に広がっていき、個人や家庭、地域、企業、団体等が日常的に減災のための行動と投資を息長く行う国民運動を展開することにより、災害の被害を軽減し、一人でも多くの人を救うことにつなげていかなければならない。

これまで、防災への取り組みは、とすれば専門家や防災担当者に任せて行うものと考えられていたが、最近、さまざまな主体の連携による新しい防災への取り組みの萌芽が見られる。国民運動の展開に当たっては、防災活動へのより幅広い層の参加を確保し、参加者に正しい知識をわかりやすく提供することが必要である。さらに、防災知識を身につけ、防災意識を持った参加者が、企業や家庭において防災のための投資を促進し、幅広いネットワークを組織することが必要である。このような取り組みを、国民一人ひとり、各界各層において、息長く続けていかなければならない。このような考え方の下、Fig.6で示す事項を基本方針として、減災の国民運

動の展開を図っていくことが、平成18年4月の中央防災会議で決定された。

中央防災会議では、この基本方針を受けて、災害被害を軽減する国民運動の具体化に向けた取り組みについて検討を進め、その結果を平成18年12月に取りまとめ公表した。そこでは、各地域の防災活動に大きな役割を占めていた団体の他に、公民館、PTA、青年会議所、商工会議所等の防災活動への参加を促し、それぞれの得意な分野を生かして、互いに協力しながら、各地域での防災活動を展開することなどの方法論を提案している。

6. 企業防災とBCP

最近、日本で死者をもたらした大きな地震は、偶然、平日の通常の勤務時間帯に発生していない。阪神・淡路大震災は3連休明けの月曜日の未明、新潟県中越地震は土曜日の夕刻、福岡県西方沖地震は日曜日の昼前に発生している。しかしながら、もし、これらの地震が平日の昼に発生したならばどのような被害が発生したであろうか。その場合の従業員や顧客の安全確保は、その空間を持っている企業が行わなければならない。企業は、工場、店舗、事務所等という形で、地域の中の場所を占有しており、地域の良き隣人として、地域の防災に協力しなければならない。企業が提供する財やサービスの円滑な供給がなければそれだけで、経済被害が発生する。新潟県中越地震に際しては、地震後、早期に業務を再開できた企業とできなかった企業とで明暗がわかれ、そのことが地域の雇用にも重大な影響をもたらした。01年のアメリカでの9.11テロ事件、さらには、新潟県中越地震の教訓から、日本で急速にBCP(Business Continuity Planning: 事業継続計画)の必要性が認知されるようになった。Fig.7にBCPの概念を示す。BCPとは、災害時にその企業にとっての重要

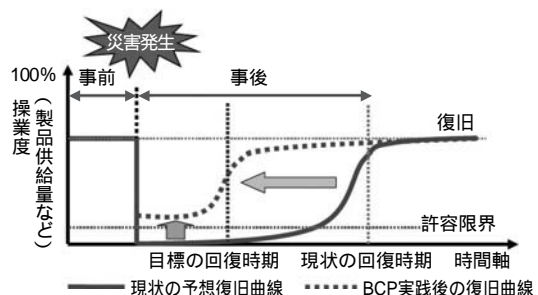


Fig. 7 事業継続計画 (BCP) の概念図

業務が中断しないこと、また万一事業活動が中断した場合には、目標復旧時間内に重要な機能を再開させ、業務中断に伴う顧客取引の競合他社への流出、マーケットシェアの低下、企業評価の低下などから企業を守るための経営戦略をいい、バックアップシステムの整備、バックアップオフィスの確保、安否確認の迅速化、要員の確保、生産設備の代替などがその典型である。BCPが策定されていることにより、事業が早期に回復することで、雇用の確保による社会不安の軽減、取引停止による連鎖的な影響を抑制することができ、地域や国全体の経済、社会の安定につながるることとなる。企業も防災のための自助、共助の取組には欠かせない。

日本の企業は、地震等の自然災害の経験を踏まえ、事業所の耐震化、防災訓練の実施などでは、諸外国に比べて先進的と評価されている。しかし、大手企業のBCPの策定率が欧米企業では5～6割なのに対し、平成17年時点では1割程度となっている。このため、中央防災会議では、平成15年よりこの分野の検討に着手し、平成17年8月には、事業継続ガイドラインを公表した。これを受けて政府では平成18年度より、企業の防災への取り組みの評価に基づいて、日本政策投資銀行が政策的な低利融資を行う「防災対応促進事業(防災格付)」融資制度を創設した。

7. おわりに

平成17年末から18年初の冬季には、戦後2番目に多い152名が豪雪により亡くなった。また、平成18年9月には宮崎県で竜巻により3名が、11月には北海道で竜巻により9名が犠牲になった。政府では高齢化社会を踏まえた豪雪に対する対策の検討を進め、平成18年11月に、豪雪地帯対策基本計画を改定した。12月からは、内閣府と気象庁を中心に関係省庁が竜巻等突風災害対策の検討をはじめ、07年6月にはその中間取りまとめを行う予定である。

また、平成17年のアメリカでのハリケーン・カトリナ災害などを契機として、将来、昭和22年に関

東地方を襲ったカスリン台風がもし再来し、東京が大規模水害に見舞われたらどうなるか、また被害の軽減のために今後どのような措置を講じるべきか、中央防災会議の場で検討を始めたところである。

他方、減災のための新しい技術も次々と実用化されている。地震のP波とS波の伝播速度の違いを利用して、地震発生直後に震源と規模を推定し、被害をもたらすS波の到達時刻を予測し速報する「緊急地震速報」が平成19年秋から一般に供用されることが、平成19年3月の中央防災会議で発表された。すでに平成16年より、鉄道事業者や建設業者などへの情報提供は試験的に開始されてきたが、今後は、専用受信機器やテレビを通じて広く国民に速報されることになる。この緊急地震速報が有効に活用できれば、特に、地震発生時の交通機関での被害の大幅な減少に役立つことが期待されている。一方、この速報の意味が広く市民に理解され、発令時の行動ルールが共有されなければ、たとえば高速道路上で緊急地震速報に驚き、後続車を意識せず急ブレーキをかければ玉突き事故を引き起こしかねないなど無用の社会的混乱や被害をもたらすことにもなりかねない。この周知と活用も減災のための国民運動の大きな課題である。

昭和34年の伊勢湾台風を契機に、中央防災会議という場を通じた総合化により防災行政を進歩させてきた日本は、今後減災に国を挙げて取り組むことに成功すれば、来るべき巨大災害までの時間との競争に勝つことができるであろう。そのための国民的関心をいかにして持続させ、災害の教訓と防災文化を次の世代にいかにもうまく伝えることができるか、あらゆる知恵と工夫を駆使することが求められている。

災害はいつも突然にやってくる。しかしこの文章をご覧になっているあなたはまだ間に合うはずです。まずは、今夜お休みになる前に、寝室の家具が固定されているか、そうでなければどちらに倒れてくるのか、ぜひ注意していただければ幸いです。