

防災計画のあり方に関する一考察

—開かれ、実効性の高い計画づくり—

竹口 秀夫*

序

2011年3月11日に発生したマグニチュード9の東北地方太平洋沖地震は、阪神淡路大震災直後、神奈川県に新設された防災担当部長を経験した筆者には衝撃的なことであった。津波、福島第一原子力発電所の事故へと連鎖をし、東北3県を中心に災害史上空前の被害をもたらし、復旧・復興対策も遅々として進んでいない。

検討すべきテーマは山積しているが、県域は当然のこと、国とも様々な課題や対応を議論しあい、可能なものから順次政策化をし、さらに、この数年、NPOで横浜のまちづくりを考えている立場から、この大震災について多くのことを考えさせられた。しかも、震災以降の対応が、過去から現在までとられてきた思考と対策から一歩も抜け出していないことを踏まえ、一地方公共団体とは言え、その責任者としての自省も含め、防災計画のあり方について研究ノートを取り纏めるものである¹⁾。

なお、研究の対象を地震・津波に限定し、原子力災害には言及をしていない。その理由は、原子力災害問題は別途の議論が必要であるとの認識に立っているためである。しかしながら、筆者の経験からも原子力災害は起

こるべくして起こったということだけは指摘しておきたい。県の防災計画を纏めるためには内閣総理大臣（関係各省庁）との協議が必要である。神奈川県には原子力関係施設（実験用原子炉、低レベル原料の処理工場）が立地しているため、県の防災計画では項を起こし、原子力災害対策を記述したところ、「国が安全といっているものを取り上げることは好ましくない」という考えが主務庁から示され、協議は難航した。原子力行政にあっては少なくとも平成7年当時は安全といったものは安全という防災論からいえば信じがたい論理を展開してきたと言う事実、それが今日の大災害の根源にあったことだけは指摘しておきたい。

また、現時点における東日本大震災の最大のテーマは、被災地域の復旧・復興であることは論を待たない。しかし、本稿では、東日本大震災を念頭におきながらも、日本全体の防災計画のあり方を研究している。その意図は、わが国は地震列島であり、何時、何処で巨大地震が発生しても不思議ではないという課題意識から、日本全体の防災対策を速やかに改善・充実させるとともに、その推進に、真正面から取り組む必要性がより高まっているからである。

ところで、発災直後から、政府関係者、東

*NPO法人 横浜創造まちづくり学会

京電力や専門家から「想定外」発言が続出した。発災直後は、1,000年に一度の災害では想定し切れなかったという共感があったともいえる。しかしながら、防災対策の一線にあった筆者としては、想定できる自然災害はありえないのであって、関係者の災害に対する認識の甘さ、構想力の不足、責任回避の姿勢に写った。

有馬朗人武蔵学園園長は「およそ日常生活からは想像できないことに取り組むのが科学。未知のことを研究する。だからあらゆることが想定できるなんてあり得ません。今回は、政府や東京電力が言い訳のように『想定外』といったから批判を受けたけれど、自然の中には想定外がたくさんあるんです。」と科学の本質を語られた²⁾。

また、東日本大震災に関して土木学会などが緊急声明を出しているが、その際の記者会見において、阪田憲次土木学会会長は「安全に対して想定外はない。」「今回の震災は未曾有であり、想定外であると言われる。我々が想定外という言葉を使うとき、専門家としての言い訳や弁解であってはならない。」と発言されたと報道されている³⁾。

しかしながら、政治家、経営者、専門家の多くからは「想定外」発言が相次いだ。その原因は、防災計画が国民的議論を経ておらず、国会議員、政府首脳、経営者等にその内容の理解が決定的に不足をしていること、都市づくり等の安全基準作りが専門家の手に委ねられ、そして何よりも、日頃、つまり日常の施策、制度に危機管理からのアプローチがないこと、危機管理という総合的でありながら、局所では優れて専門的判断が求められるにもかかわらず、組織は不全であり、人材の養成が進んでいないこと、そして、トップマネジメントに危機管理の考え方、基礎知識が欠落していることから、自らの想定力の不

足を糊塗するために「想定外」発言をしたのがことの本質と理解している。安易な想定外発言を生まない防災計画の策定推進が焦眉の急である。

1. 災害対策法制等の形成過程とその課題

(1) 大災害と災害対策法制等

わが国では地震や水害が多発している。明治以降の近・現代法制において、自然災害への対応を意図した様々な立法がなされてきた。特に、関東大震災を経験することにより、都市計画や建築法制については安全規定が整備された。

この間の経緯を概観してみる。そこで、明確なことは、地震予知に関係する大規模地震対策法を除くと災害対策に係る法制、防災計画、体制等は全て契機となった災害の後追いとなっていることである。

1946年の南海地震を受けて、翌'47年に「災害救助法」が制定され、'59年の伊勢湾台風を踏まえ、'61年に「災害対策基本法」を制定、'63年に「防災基本計画」を策定、'95年の阪神淡路大震災を機に災害対策基本法を一部改正し、同年、防災基本計画を全面修正している。

次いで建築系に目を転じると、'48年の福井地震を受けて'50年に建築基準法を制定、'78年の宮城県沖地震で'81年に建築基準法を一部改正（いわゆる新耐震基準）、'95年の阪神淡路大震災を受け、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」を制定。'04年の新潟県中越地震を受け、建築物の耐震改修の促進に関する法律の一部改正がなされている。

水防、宅地造成、「密集市街地における防災地区の整備に関する法律」（'97年）、等も同様の経過を辿っている。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」(’62年制定)、「特定都市河川浸水災害対策法」(’03年)、「被害者生活再建支援法」(’98年)も同様である。

例外をなしているのが、’76年の地震学会による「東海地震発生可能性の研究発表」を踏まえ、地震予知を含んだ「大規模地震対策特別法」の制定(’78年)、『79年の「(東海地震)地震防災計画」の策定、『80年の「地震災害対策強化地域における地震災害対策緊急事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」であり、発災前対策の画期ではある。なお、特定地域に関する地震防災対策については、予知は含まないものの、地震学の成果から、地震の発生確率が高いとされた「東南海・南海地震」、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震」を対象に地震対策大綱、防災対策水死基本計画等が策定され、更に、首都圏直下型地震対策大綱も定められている⁴⁾。

(2) 災害対策法制の基本的課題

災害対策立法は、基本的には直前の大災害を踏まえた立法になっている。また、その改正の動機も大災害である。翻って、地震や水害は自然災害であり、優れて地域性の高い性質があり、立法や計画立案の過程で客観性を強化すれば、特定地域の災害には合致しなくなるし、現に起きた地震を踏まえれば一般化は出来ないという難しさがある。

さらに、地震対策から、風水害対策、そして原子力安全対策へと対象とする災害を次々と拡大したため、災害対策という総合対策が個別対策、縦割りになり、被災者たる国民目線からの総合化、効果的対策を進めるための対策の総合化が希薄になっている。

また、建築基準法制を見れば、法制定、改正は直近の地震動の特性を踏まえたものであった。従って、新たな地震に遭遇すると

それに対応した基準等を設定せざるを得なくなったというのが過去の実態である。その結果、現に存在する建築物は、安全上の課題を抱えた膨大なストックとなっている。いわゆる既存不適格と呼ばれるものである。この間の事情は土木施設でも同様であり、高速道路等の基幹施設は耐震補強が進んでいるが、国民が日常的に利用している施設には手が廻らず、橋梁の流失、崩落等が頻発している。

災害救助法を初めとした、災害立法が部分改正に終わってきたため、立法当時の社会情勢、技術レベルを色濃く残しており、今日の状況とは合致をしない例が多い。例えば、災害救助法では応急仮設住宅を提供することが大きな政策手段になっているが、住宅戸数が決定的に不足していた時代の対策として十分理解できるが、現在は、日本全国に空き家が多数存在するし、宿泊施設も桁違いに増加をしている。住宅喪失者対策としては、空き家、空き部屋の活用を優先することが、コミュニティの破壊防止、速やかな住まいの提供への道と考えられる。仮設住宅は補完的位置づけとすべきであろう。

市町村からの避難勧告を初めとした防災情報の提供は「防災無線」が前面に出ている。しかしながら、住宅の機密性が向上したことや、高層建築物が介在することにより、情報を正確に受信することが不可能になっており、避難行動等の初動を速やかに展開することを困難にしている。情報化時代から防災行政は取り残されている。

以上若干の例からも明らかなことは、防災立法を根本から見直すべき時期になっている。その具体例を以下に例示する

① 複合災害対策への対応

東日本大震災の際、政府には各種会議があり、責任の所在も曖昧であり、スピード感に欠けるという多くの指摘があった。こ

れは、災害法規の限界を露呈したものであり、法に従う限り、複雑な対応が求められるが、これは政府の責任のみとはいえない。災害対策基本法第24条で非常災害が発生した場合非常災害対策本部（本部長は国務大臣）を設置し、原子力災害特別措置法（平成11年12月17日法156号）第16条で原子力緊急事態宣言をしたときは、内閣府に原子力災害対策本部（本部長は内閣総理大臣）を設置することになっている。

従って、今回の大震災のように地震と原子力災害がほぼ同時に複合して起きた場合の災害対策本部は、実定法はそれぞれに本部を設置することを求めている。内閣総理大臣が参与を抱え込み混乱を招いたことは論外であるが、政府の姿勢以前に、災害対策基本法を根本的に改正し、複合災害への対応策を定めるという立法措置が先ず必要である。

② 地震予知、発生の地震学上の知見を根拠とした地域別特別立法の見直し

わが国の場合、阪神・淡路大震災を例に引くまでもなく、海溝型、断層型地震を考えれば、日本の何処でも大地震が発生する可能性があるにもかかわらず、特定地域を対象としてきたことの功罪は十分議論すべきである。私の経験でも、東海地震の地震災害対策強化地域が神奈川県西部（略相模川以西）であったため、耐震補強等は当該地域に限定して進められていた。阪神・淡路大震災を学習し、神奈川県全域を対象に防災対策を進めることに方針転換をしたことがある。

地震予知は防災上、特に減災対策上、大変もたれる技術であり、その確立に向けた不断の努力は必要であるが、その現状から⁵⁾、予知を前提にしたり、地震発生の蓋然性に優劣をつけるような防災立法は見直

すべきである。

③ 立法内容の全面的見直し

災害対策基本法、災害救助法、原子力災害特別措置法等の関係法令を今回の大震災を教訓に、情報化社会、地域社会の変質等を踏まえ全面的に再編すべき時期と考えている。特例措置の繰り返しは対策の理解を困難にするし、特に後述する防災計画の実効性の担保について重点的な対応が求められている。

2. 防災計画とまちづくり計画の相克

防災計画は初期の段階では救命、復旧対策を中心とし、順次、復興対策、安全なまちづくりへと計画対象を拡大してきた。しかし、冷静に考えてみれば、まちづくりは本来、安全性の追求はその一つの重要な要素である。安全を追求してきたまちを対象に防災計画で安全なまちづくりを論述することはまちづくり政策の安全性に疑念を生む余地を残している。

この論点を整理したのが、阪神・淡路大震災の復旧・復興に尽力された三井康壽氏の論述である。「広義の都市計画は『安全原則』を前提として行政作用が実施される。（中略）したがってこの広義の都市計画（筆者注都市施設と公益施設）の安全原則が機能していれば、理論上は防災対策は不要のはずである。」としている。

「しかしながら現実には、想定していなかったような災害が起きたり、安全基準を超えた災害が起きたりすることがあるため、防災対策としての行政作用は『非安全原則』によって仕組みが構築されることになる。防災対策としての行政作用は、災害予防として実施に移される行政作用としての防災都市計画は安全でない場合があるという、理論的な前

提に立脚しなければならないことになる。」⁶⁾とも述べている。

三井氏が理論的な前提として整理されている「防災都市計画は安全でない場合がある」という指摘を具体的に検討すること、そして防災計画策定の実務上の責任者、更には、総合計画や都市計画（以下では特に注記しない場合においては「一般計画」という）策定の実務経験の反省にたつての課題提起とその対応策を検討してみる。

くにづくり、地域づくりには様々な目標があるが、その究極は安全な地域づくりを進め、国民・市民の安全な暮らしを確保することにあることは論を待たない。従って、国土総合開発計画（現在は多極分散型国土形成計画）はもとより、地方公共団体の都市計画等の諸計画も安全な地域づくりを指向した筈である。私自身もそうしたものであると確信をして計画づくりに携わってきた。

しかしながら、現実には、神奈川県防災計画を担当すると、一般計画で述べている安全はカッコつきの安全であり、経験・知見により変動するものであり、各種都市施設の安全基準も必ずしも安全を追求するレベルになっていない場合があることが現実の防災計画の課題になってくる。

① 一般計画においては、個別の都市施設等については損害回避便益と費用便益分析の調和点を斟酌して安全基準が設定されている。したがって、費用＝コストについての社会的合意が形成されれば、安全基準自体可変する可能性がある。一方では、それが立地する土地については十分な検討がなされているとはいいがたい。勿論、ボーリング等を実施し、安定地盤を探ってはいるが、表層的なものであり、（活）断層は把握されていれば土地利用を避けるが、沖積層、埋立地の場合

は土地利用を回避していない。従って、砂上の楼閣とでもいうべき都市施設が立地をすることになる。

なお、神奈川県では、ロスアンゼルス地震を契機に土地利用を避けるべき地域を地図上に表現した「アボイドマップ」を作成し、県民に情報提供している⁷⁾。

② 個別の都市施設は安全基準を満たしたもののとして整備されているが、それは「点と線」である。基準をクリアしたものが面的に展開されると、その面の安全性を確保しきれないという一般計画の限界がある。例えば、道路は道路構造令に従い安全なものとして整備されているが、その周辺の都市施設の集積度から規模の不足を来し、地域の安全性の阻害要因となっている。

③ 都市施設に対する安全基準が変更される場合が多い。例えば、建築基準法であり、現行の安全基準を下回ったものが「既存不適格」として多数存在する。大災害発生時にはこれらが原因となり、安全基準を満たした都市施設に被害を与えることになる。

④ こうした、個別施設以上に社会システムに起因した脆弱な国土構造も問題である。東京一極集中は東京都心部を大規模地震が襲った場合、国家機能がマヒする恐れがある。その解消策として大阪副都構想が提案されているが、副都で日常的に何を行うかすら明確ではない。現在、停滞気味の地方分権を徹底し、東京の都市機能の膨張に歯止めをかけ、順次、小規模化していくことが必要であり、それでも残った国家機能について、思い切った展都を実施すべきである^{8,9)}。

最後に、重要な点は、一般計画の中で安全性を高める取り組みを続け、防災計

画は救命等に特化していくことである。そのためには一般計画で進められるまちづくりの安全性が改めて問われねばならない。

3. 安全なまちづくりを進めるための条件整備

(1) 東日本大震災の冷静で客観的な分析

東日本大震災は津波被害が余りにも甚大であり、更に原子力発電所事故がおきたため、マグニチュード9という最大規模の地震であったにもかかわらず、地震動に関する正負の評価が不十分に思える。一方では、津波被害が余りにも甚大であったため、津波被害に関心が偏っていることが懸念材料である¹⁰⁾。

震源域との距離等から震度が6強を最大としたことにもよると思われるが、地震動そのものによる都市施設の被災状況が報道等では詳らかにされていない。しかしながら、地盤の陥没、液状化、更には遠距離にありながら新耐震基準で建設された施設の被災例（例えば神奈川県川崎市のミュウザ川崎の天井崩落等）、そして高速道路、新幹線橋脚の坐屈例もある。

一方では、新幹線の非常システムが機能して事故を未然に防止した例や、ハード面でも耐震補強が効果を発揮した例もある。津波に襲われた市街地の学校施設が耐震補強工事を実施してあったため外形を保った例もある。

主な都市施設については、安全基準を定めた上で、それを阪神・淡路大震災における被害等を踏まえ耐震改修を実施している¹¹⁾。この大震災を教訓にその検証することは、未来のまちづくり、施設づくりにとって大変有効な視点を提供することになる¹²⁾。

(2) 大災害時における行政システムの問題点の検証

今回の、大震災は、行政システムのありようについて様々な課題を提示した。

まず、市町村機能が全面的に不全になったことである。阪神淡路大震災は大震災の場合、行政機関も被災者になることを教えた。従って、それ以降の地方公共団体の地域防災計画において、被災した地方公共団体が救急・救命、復旧・復興活動をいかに進めるかについて対策が進化した。具体的には、行政の限界を明示し、市民の主体的対応を求めることと広域の応援システムの構築である。しかしながら、今回の大震災は、応援を受ける地方公共団体（市町村）が、応援を受ける体制さえ組みきれない被災状況を生んだ。町長の死亡や、役場機能の全面喪失、職員的大量被災（死亡）等である。このことは従来の発想では被災者に立ち向かうべき市町村機能の確保が難しいことを知らせた。現在は、復旧・復興に忙殺されており、その客観的な評価は困難であろうが、一段落したところで、市町村機能を如何にに補完できるかの視点からの検討が必要である。

この関連で、平成の大合併以降初めての大震災であり、合併が復旧・復興対策にどのような影響を与えたのか、また、指定管理者制度が、避難所の運営に当たっての功罪を把握しておくことも大切である。

次いで、行政手続のあり方である。全国からの義捐金、生活再建給付金の支給が非常に遅れたとの指摘がある。その、原因としては、被災者の実態把握に時間を要したことといわれている。通常の行政は、公平・公正を基本に運用しており、その視点から、被災者の実態（全壊、半壊等）を把握した上で、義捐金等の給付を考えたといわれている。また、津波被害等もあり、市町村の把握そのものも

困難だったといわれている。残念ながら、被災者を騙った人もいたようである。しかしながら、被災者サイドに立てば、無一文で避難をした場合が多いため、一刻も早い受給を希望したことは当然である。そこで、非常時における行政運営のあり方も速やかに検証すべきである。(例えば、被災者に一律に定額を配分し、後日被害の程度に応じて追加配分をする。)

更に、復興計画を具体化するために特区が議論されたり、農地法の問題も指摘されている。これらをしっかり把握をし、事前に方針の大枠を固めておくことが非常時における行政運営システムを強固なものにしていく基礎になる。

4. 防災計画の充実を図るために

(1) 一般行政における安全性の追求

大災害から国民の生命・財産を守るためには、通常の行政における安全なまちづくりが基本であり、防災政策の前提である。

しかしながら、点と線の安全性は追求されてきたが、面としての取り組みは不十分であること、個別施設の安全基準にも疑問のあることは指摘をしてきた。また、安全基準が不十分であるため、新たな負のストックを生んできたことも事実であり、今後のまちづくりにおける大きなテーマである。以下、一般行政における安全性の追及を徹底するための対策を列挙したい。

なお、この際、最も重要なことは、政治の役割である。安全でフレキシブルな国土づくり、安全基準の設定、そのための資源配分等に、政治が、国会の審議を通じて国民に開かれた議論を展開することである。国土を安全なものに改変していくためには、国民間、地域間で利害が錯綜することは当然であり、そ

れを国会審議を通じて調整して初めて、国民から付託をされた代議制に基づく国家経営が実現される。

安全なまちづくりを開かれた形で議論することにより、国民のコンセンサスの形成が期待できるし、一部沿岸域の首長が津波に対し、過剰とも思える反応をしめしているが、それを客観化していく効果も考えられる。

① ソフト、ハードを一体化した国土計画の策定

わが国の国土は、地震を初めとした災害に常に直面していることを大前提にした国土計画の策定を通じて、安全確保最優先の国土づくり、国家経営の基本方針を国民的議論の中で明らかにし、大都市集中、沿岸域中心の国土を長時間かけて字義どうりの多極分散型に変更していくシナリオを確定する。そのためには、単なるインフラ整備ではなく、地方分権の徹底を重視する必要がある。

次いで、居住や、産業用に利用する土地の安全性を最優先した土地利用へのシフト森林資源の重視と維持管理等国土保全のグランドデザインの策定とその実現手法を確立すること、さらに、既存インフラの安全性を重視した再編(典型は静岡県遠州灘に面した東名自動車道、新幹線の安全性の確保、中部国際空港、大阪国際空港等の安全性)や新設に変わって、維持管理を政策のメインに据えること¹³⁾。そして、都市施設、特に住宅や市民利用施設として利用を避ける土地の明確化と情報提供のシステム化を図ることなどが主要な課題である。

② 安全基準の再点検と基準確保策の推進

都市施設ごとに定められている安全基準は、関係学会、国の試験研究機関が定めたものが法的基準になっていく例が多い。このこと自体は否定をするものではないが、

基準設定に当たって、そのコスト等から必ずしも客観的な安全基準ではなく、妥協レベルになっている例も多いと聞く。短期間で取り纏めるため、異論、少数意見は排除されやすい。そこで、安全基準の判断材料を国民に示し、更にその是非等を国会という開かれた場で議論をしていくことが先ず求められる。

また、安全基準は新たな知見や安全技術の発見により、基準や施工方法そのもの見直しが必要な場合がありうる、この場合は、前項に準じて速やかに変更することが、都市のストックの質を確保する上で必要である。具体的には、土木学会の「土木構造物の耐震基準に関する『第三次提言や』」¹⁴⁾、「海溝型巨大地震による長周期地震動と土木・建築構造物の耐震性向上に関する共同提案」¹⁵⁾のような提言に速やかに対応することが重要と考える。

また、安全確保策（耐震補強）を重点的に実施することである。急施を有するのが個人住宅、避難所となる小中学校施設や市町村庁舎等の耐震補強である。市民の安全確保、災害対策の基本であるが、全国的にはその進捗は不均一である。例えば、小中学校を見ると、高い整備率の静岡県は東海地震の強化地域として、神奈川県は阪神・淡路大震災後の地域防災計画として最重点に取り組んだ結果である。各地方公共団体が地域の実情を踏まえ、重点テーマを設定して、短期重点的に取り組めるよう国の財政措置を考えるべきといえる。（義務教育施設は一定の方向が示されている。）。

③ 中央防災会議依存行政からの脱却

災害対策基本法第11条で内閣府に、中央防災会議を置き、防災基本計画を作成したり、内閣総理大臣の諮問に応じて防災に関する重要事項を審議することになってい

る。諮問をする内閣総理大臣が中央防災会議の会長という妙な組織になっている。しかもその構成は防災担当大臣と全閣僚、指定公共機関、学識経験者各4名で構成されており、実質は専門調査会に依存している。一見、政治主導に見えながら、実態は専門家・行政主導である。防災会議の下部に設置された専門部会が取り纏めたものを中央防災会議が追認しているに過ぎないのである。中央防災会議は審議、諮問機関とし、そこでの審議検討を素材に、国会の議を経て防災計画を決定すべきである。そしてテーマごとに一般行政での対応と防災計画の課題に峻別していくべきである。この審議過程を通じて、国民に十分その意味内容を伝えけると同時に、政治家の理解増進が期待できる。特に、地方公共団体は、国の防災計画に沿って地域防災計画を修正することになるが、中央防災会議での議論の中身を知らないまま対応することは、地域特性を踏まえつつ、国家全体の防災計画との整合性を図ることは極めて困難であり、国の計画を地域に引き写すのが精一杯という現状にある。

(2) 防災計画の純化と強化

一般行政で徹底的に安全を追求しても、国土全体が則、安全になるわけでもないし、自然災害である以上そのレベルを超えた災害は常に起こりうる。

従って、防災計画はその必要性をいささかも失うものではなく、地震はもとより、温暖化現象や社会の高齢化等地域の防災力の低下等から、防災計画は強化をしなければならない。

その際、重要なことは、一般行政で、日常的に取り組んでいる行政等が充実していない限り、防災計画は脆弱なものになるというこ

とである。典型例は、災害弱者に対するケア対策である。高齢者等の被災者は避難所や仮設住宅が福祉仕様になっていないため、避難所暮らしが原因で寝たきりになる等の課題が顕在化した。しかし、防災計画のみでは、そのケアは物理的にも人的にも対応できないのである。日常的に高齢者の保健・医療・福祉体制がソフト、ハードにわたって整備されていて初めて、緊急時の対応が可能になる。

以下若干の具体例を示す。

① 建前計画から本音の計画へ

地域防災計画は市町村ごとにほぼ同様の計画内容となっている。それは、市町村にしてみれば、他団体と同様であることで市民に説明しやすいこと、そして何より団体として安心感があることに起因している。また、市町村防災計画は県知事と協議をすることになっており、このことが画一的な計画を誘引しているとも言える。しかしながら、市町村のおかれている状況、対応すべき災害等からむしろ違いがあって良いと考えるべきである。かつての経験から、避難所を原則設置しない自治体があった。その理由は、地域社会にコミュニティが発達をしており、自治会単位でみると被災者を地域社会で受け入れられる住環境にあるというものであった。勿論、自治会毎に市町村職員を配置し、彼等が応急物資等の受け渡しをすることになっている。また、市町村では防災無線で防災情報を伝えるのが一般的であるが、地形等から全世帯を網羅することは難しいため、優先電話を各戸に敷設し、一斉送信をする例もあった。さらに、漁村地帯であり、道路が狭小であるため消防自動車の通行が困難な自治体では、辻ごとに大型の消火器を設置した例もある。

上述のように、市町村長が自らの地域特性を踏まえて、独自の計画を策定して初め

て、市町村長、ひいては市民が納得できる計画、建前ではない、本音の計画が可能になる。

② 実効性のある計画

防災計画の重要なテーマである「応急仮設住宅」については、単に、その設置を記述しても、現実には場所探しから始まり、建設の着手から、被災者の入居まで日時を要している。計画策定時（又は策定後速やかに）仮設住宅建設予定地を特定する必要がある。上下水道、電力や交通を念頭に地主との協定を締結する程度の具体化が求められる。（ガスはプロパンがあるので場所を選ばない。）大都市にあっては、建設場所の確保は困難であり、仮設住宅に変わる空き家、空き部屋等を確保する姿勢を示すことが基本である。

また、地域防災計画では自衛隊の出動、緊急援助隊の活用等が重視されるが、派遣要請をする際には、派遣先を特定することが迅速な派遣の重要な要素である。具体的には緊急避難施設に指定されていない、学校施設（特に高校施設）を予め出動場所と定めておくことが有効である。

④ 市町村の防災能力の向上

今回の教訓の一つは、災害発生時における市町村の役割の重要性の再確認である。一線に立つ市町村長が適切な指揮をするためにも市町村の防災能力を格段に充実させることが鍵になる。そのためには、市町村長が必要な備えをすることを全面的にバックアップをすべきであり、神奈川県が平成8年から実施した市町村に対する財政支援措置は参考にされるべきと考えている¹⁶⁾。

5. 防災計画の絶えざる点検と持続的な取り組み

大規模災害の発生直後は、マスコミの報道はもとより、市民の関心も高いため、社会全体で防災計画は常に話題になる。しかしながら、1年も経過すると関心は他に移ってしまう。安全なまちづくりは長期に、継続して取り組むべきであり、防災計画は常に緊張感を持って対応すべき性質の業務である。市民の関心が移ろっても行政や防災関係機関は隙のない持続的な取り組みが求められる。

① まちの安全性の把握と公表

一般行政における安全なまちづくりの推進、防災対策としての都市インフラの耐震補強、消防を初めとした防災力の強化等、地方公共団体においては地味だが大切な事業を実施している。しかしながら、市民にその状況は周知されているとは言いがたい。単なるフローのみではなくストックとして周知を図ることが大切である。

しかしながら、このことは市民に対して危険、あるいは脆弱性のあることを知らせることにもなる。行政としては批判を受ける可能性はあるが、現実には依拠しない限り防災対策は進まないし、市民に対する防災への取り組み要請も空疎になる。現実の地域社会の安全性・危険性の周知が市民の防災意識の醸成の第一歩となる¹⁷⁾。

② 防災力の把握

防災対策では、地域社会の防災力、危機対応能力の把握が基本になる。市町村は自前の消防を中核としながら、自主防災組織の協力を基本に、警察、自衛隊の出動を願うのが基本的構図である。

市町村は、自らの消防力を客観的に把握し、その装備、消防士の能力を日常的に向上するよう努めるとともに、消防力の限

界、特に消防団の現実立脚した消防力を前提に、救命、消火活動に当たることになる。

こうした現実を踏まえた「防災訓練」の日常化を防災計画の柱にすべきであり、消防機関が公園や広場でデモンストラシヨンのシナリオに添った訓練は見直すべきである。かつて、国道16号を止めて訓練を実施したことがあるが、訓練内容が実践的になることは当然、閉鎖した道路の代替ルートを決めていく過程そのものが訓練になる。

③ 人材の育成

防災業務は、ハードとソフトに通暁することは当然、徹底した危機意識を持ち続けること、そして、守備範囲の災害については、自らの頭の中で、被災地域の実情が十分推察でき、的確な救命から復旧・復興に取り組める人材の確保が鍵になる。しかし、国、地方を通じて、首相や大臣、知事、市町村長は常に変わるし、行政職員は転動する。従って、専門性の高い人材を確保するためには特別の方法がとられねばならない。

この点についても中央防災会議は「防災に関する人材の育成・活用専門調査会」報告を取りまとめているが、一般論であり、現実の課題解決につながるとは思えない。

ア) 国・地方を通じたトップマネジメント

大災害発生時には、通常の業務とは異なり、即断即決が求められ、組織を全面的に動かす能力、被災者に信頼される情報発信等が求められる。後述する実務レベルの責任者のサポートがあるにしても「個」としての能力開発が必要である。責任ある立場についた場合は、リスクマネジメントを徹底的に学習する機会を確保する。

イ) 防災担当者の養成

災害が発生した場合、国、地方を通じて防災責任者（危機監理官、防災部長等名称は区々である。）が情報を総括し、対策を指揮することになる。気象庁（気象台）からの情報を理解し、被害を見通し、必要な対策を（補佐する仕組みがあっても）講じるためには通常業務とは異なる、あるいはそれに付加した能力が必要になる。

私事にわたるが、筆者が防災担当部長を命じられた理由は、ソフト（福祉）、ハード（都市行政）、総合計画に携わった経験であったと任命権者から聞かされているが、気象台情報の読み方、自衛隊、警察、消防の論理を理解するためには、徹底した学習が必要であった。

また、担当レベルになれば、経験が不足をしており、一般行政の知識さえ断片的である。これらの職員の能力開発をするためには、防災行政について徹底した議論をすること、図上演習を繰り返すことが必要である。オン・オフザジョブを通じた短期集中的な訓練が必要となる。

ウ) 国、地方を通じた人材交流

大災害は何時起きても不思議ではない。従って、人材養成に時間をかけ切れないのが実態である。そこで、筆者の経験では、防災部局に県警察、自衛隊の中堅幹部を配置した。彼らの持つノウハウは貴重であった。国、地方を通じて関係機関相互の人材交流を活用すべきである。

④ 災害からの復旧・復興システムの事前構築

現在、東日本大震災の被災地域では、復興プランを作成中である。復興を速やかに進めるために、地域のまちづくりビジョン、それを実現する手段等の検討が進んでいる。しかしながら、ビジョンはもとより、

行政手法を巡っても行きつ、もどりつしている。

地震等の大災害の発生に先行して、まちづくりの方向やその実現手法は考えておかねばならない。こうした試みは、一部地方公共団体でも実施しているが、日本建築学会の行ってきた取り組みは大変有意義であり、その成果も公表されている¹⁸⁾。この取り組みを参考に防災機関は自らの地域等の発災後プランの研究を深めるべきである。

結語に変え

研究ノートにしては、総花的議論をしてしまったと反省をしている。しかし一方では、防災の裾野は広いことも事実であり、そのポイントに触れるだけでも大変な作業になる。当初は、地方公共団体の取り組みの具体例を紹介することも意図したが、筆者の能力不足から不徹底になってしまった。これらを含め、個別課題の検討は他日を期したい。

尚、本稿を纏めるに当たって、技術的な情報について神奈川県庁の後輩のご教授を得たが、理解不足、誤りがあれば筆者の責任である。

本稿を取り纏めた直後、中央防災防災会議専門調査会は9月28日に政府に最終報告書を提出した。しかし、懸念した通り「地震・津波を最大級に想定する」としながらも、津波に主眼があり、地震動に伴う都市施設のあり方等にはふれていない。

政府は、防災基本計画の震災対策編を見直すことになるので、本稿等でふれた地震関連安全基準等の検証、一般行政のあり方等広範な議論をすることを改めて期待したい。

[注]

- 1) 2011 年 7 月に内閣が決定した「復興基本方針」については、様々な意見があるが筆者としては玉田論文がほぼ問題点を指摘していると理解している。
T-tamada00@nifuty.com
- 2) 2011 年 5 月 6 日 毎日新聞 特集ワイドを参照
- 3) 2011 年 3 月 24 日 日本経済新聞 「想定外は言い訳」、東日本大震災で土木学会などが緊急声明を参照
- 4) 2010 年 7 月 30 日 内閣府「平成 22 年版 防災白書」p48
- 5) 予知の難しさについては、多くの論述があるが、代表例として、2011 年 8 月 20 日 文藝春秋「巨大地震 権威 16 人の警告」所収竹内均「地震予知ははたして可能か」p65 が簡潔で分りやすい。
- 6) 三井康壽「防災行政と都市づくり」p3 (株) 信山社 2007 年
- 7) ハザードマップとは視点を異にし、地すべり、急傾斜地、浸水歴等も地図情報化したもので、県政情報室等で閲覧できる。液状化は不記載。
- 8) 西達男「復興対策をテコに東北州づくりへ」伊藤滋・大西隆・奥野正寛・花崎正晴編「東日本大震災復興への提言」東京大学出版会 2011 年 6 月 30 日所収
- 9) 産経新聞の報道によれば、首都機能を代替する「副首都」の整備に関し、超党派議連が纏めた「(仮称) 副首都整備基本法案：の概要が明らかになり、「東京との同時被災の可能性が低い地域」等の 7 条件を満たす地域として「関西圏」(伊丹空港跡地)を念頭に議員立法の動きがある。ポイントは「東京の中核機能を一時的に移転」することとし、具体的には審議会の議をまつこととするようである。(2011 年 7 月 21 日 産経新聞)
平常時に機能していない施設が災害時に円滑に動くことはないという実体論はもとより、地方分権、現実に進めている「展都」との関係、財政負担等を後述する国土政策や社会システムのあり方という根本的議論を抜きにし

たまま、受け皿論議が先行することを危惧している。首都移転論が実現できなかった原因究明等も併せて行われるべきと考える。もし、副首都とするならば、国のいくつかの省庁、機関を移転させるくらいの覚悟も必要である。

- 10) 東日本大震災における津波被害が甚大であったため、全国の自治体で津波対策への関心が突出して高まっているが、海岸、則、10 メートルを越える津波ではないにもかかわらず、「人口の 35% が海拔 20 メートル以下の地域に住んでいる。」「酒匂川沿いの平野に住宅が密集しているが、高い場所がない。」等の心配の声が上がっている(2011 年 7 月 23 日 神奈川新聞)。冷静に地域特性を把握し、地震学の成果を踏まえた科学的な思考を重視しないと、東日本大震災から学んだことにならない。

Ship&Ocean Newsletter No. 268 所収 佐藤慎司「津波の科学的な記録とそれに基づく津波防災のあり方」を参照

- 11) 同上防災白書 p99
- 12) 国土交通省国土技術政策総合研究所と独立行政法人建築研究所は発災直後から現地入りをし、災害調査報告をし、その結果を公表している。こうしたデータを基礎に、学会レベルで冷静な分析とその対応策を議論し、安全基準のあり方を政治レベル、特に立法院で十分議論することが「政治主導」と考える。
- 13) 横浜創造まちづくり学会理事櫻井裕子の現地調査では「防波堤の鉄扉が腐食しており、そこが破られ、そこから堤防全体が破壊された。」という証言を得ている。
- 14) <http://www.jsce.jp/committee/earth/propos3.html> (2011/06/23)
- 15) www.aij.or.jp/ipn/datebox/2006/061120-1.pdf
- 16) 神奈川県では、人口急増に伴う行政需要に対応するため、平成 50 年度から法人県民税、平成 53 年度から法人事業税の超過課税制度を発足させ、文教施設等(特に県立高校)の整備を進めてきた。
平成 7 年度からは、阪神・淡路大震災を踏まえ、その用途を変更し、県の地震防災対策の強化に取り組むこととした。その際、平成 8 年から「市町村地震防災対策緊急支援事業」

を創設した。県は、期待をする「機能」を明示し、市町村は具体的な事業を実施する仕組みとし、補助対象事業、補助単価は市町村が実施したものとした。小型4駆消防車、水陸両用救援車、舟艇の配置、大型消火器の辻辻への配置等地域特性を踏まえた多様な事業が展開された。

www.pref.kanagawa/osirase/01/1103/chouka/chouka-index.html

- 17) 平成7、8年に県有施設の耐震診断を最優先課題として取り組んだが、責任者が変わる

と、耐震診断、耐震補強又は建て替えと進む可能性のある施設のみを耐震診断の対象とした。こうした誤りは是正すべきであり、施設管理者はその耐震度を理解して初めて適切な誘導等が可能になるということを認識すべきである。負の情報も行政と市民が共有すべきである。

- 18) 日本建築学会「大震災に備える」丸善（株）
2009. 12.25

日本建築学会「復興まちづくり」丸善（株）
2009. 12.25

Consideration on Japanese Disaster Prevention Plans —For an Opened Effective Plan—

Hideo TAKEGUCHI
NPO Yokohama Academy Creative City

Abstract

Drastic reform of all Japanese disaster prevention plans is required due to newly gained knowledge and experience from the Great East Japan Earthquake.

Making comprehensive reforms of laws and ordinances relating to disaster measures, raising safety levels in general town planning and making disaster prevention plans specializing in crises management are necessary.

To realize these goals, accurate and objective analysis of disaster damage, review of current safety levels and reform of the administrative system from a crises management perspective are needed.

It is important to openly discuss and progress on the above agenda as a main topic during cabinet meetings.