2023年5月 公益財団法人 都市化研究公室

巨大広域災害に日本はどう備えるか

西川 智*

2023年は関東大震災から100年、この大震災について一般的には東京の市街地での大規模 火災と105,000人の死者、中でも本所被覆廠での火災旋風による死者が広く知られている。 この地震は、他にも当時の日本に深刻な爪痕を残したことは意外に意識されていない。この 関東大震災で、当時の日本のGDPの40%弱が失われ、その後の日本経済の疲弊をみれば、その 後遺症が長引き昭和恐慌に突入してしまったと考えられる。また、東京の被災者は鉄道を使っ て被災地外の各府県に疎開している⁽¹⁾。

関東大震災前、地震研究は端緒に着いたばかり、今村有恒は東京を地震が襲う可能性を指摘していたが、それはごく一部の学者の間での一学説として扱われており、政府が認知する 学説として扱われず、したがって事前の地震防災は何もなされていなかった。

翻って100年経過した現在の日本は、明らかに3つの大きな災害に直面していることが判明している。首都直下地震、南海トラフ地震、富士山噴火である。この100年の間の地球科学研究の成果から、これらの異常な現象が、何処で発生するか、また、それが何十年単位の時間軸の中ではいつ頃発生しそうかについてのおよその見当がつきつつあり、そのことが学者の見解にとどまることなく、政府から公表されており、100年前に比べ格段の進歩を遂げている。

広域巨大災害、南海トラフ地震の脅威

南海トラフ地震、向こう30年間で発生確率70~80% と言われているこの地震の最悪ケースが発生すれば、少なくとも静岡県から宮崎県に至る範囲が強い揺れに襲われるとともに、その太平洋沿岸域の広範囲にわたって、津波が襲来するものと予想されている。南海トラフ地震の発生直後には、図1のような恐ろしい画面がテレビに映されることになろう。



阪神・淡路大震災や東日本大震災等の大災害が起こる度に、被災地の救援や復旧のために 全国から数多くのボランティアや専門の技術者が被災地に駆けつけ、たくさんの物資の救援

-

^{*} 名古屋大学減災連携研究センター 教授

も行われてきている。これが出来るのは、被災地の人数よりも被災地外の人数が圧倒的に多いからである。1995年の阪神・淡路大震災で震度6以上の揺れに襲われた人口は、当時の日本の総人口の1.85%と推定されている。

しかし、南海トラフ地震は、最悪の場合、国民の2人に1人が何らかの被害を受ける可能性が高い。中央防災会議の想定によると、震度6弱以上の揺れか高さ3m以上の津波に襲われると予測される自治体は、茨城県から沖縄県まで707市町村にのぼる。これらの自治体の人口を合計すると、日本の総人口の約半分になる(表1)。この人々は必ずしも身体に被災するわけではないが、断水、停電、屋根瓦や外壁の破損など何らかの被害を受けることになる。南海トラフ地震が、過去の地震に比べて格段に恐ろしいのはこの点で、支援に回る人やモノの絶対量が不足する可能性が極めて高い。

	表1			
災害名	阪神・淡路大震災	熊本地震	南海トラフ (最大クラス)	
震度7市町村数	7 市町村	2 市町村	145 市町村	
被災人口	約232万人 (震度6弱自治体)	約148万人 (震度6弱自治体)	約6,125万人 (南トラ推進地域の自治体)	
被災人□/ 日本総人□	1.85% (1995年総人口と比較)	1.16% (2015年総人口と比較)	52.80% (2030年予想総人口と比較)	

たとえば、電気の復旧を考えてみる。東日本大震災では、東北電力と東京電力の管内で合計466万戸が停電した。これに対し、北海道、中部、北陸、関西、中国、四国、九州、沖縄の各電力会社が技術者を派遣して全力で復旧を応援した。これに対して、南海トラフ地震の最悪ケースでは、東京、中部、関西、中国、四国、九州電力の管内で約2,770万戸が停電すると想定されており、この時に無傷な電力会



社、北海道、東北、北陸、沖縄の4社が、被災した6社を応援することになる(図2)。明らかに支援する側と支援される側の技術者の数のバランスが完全に崩れていることになる。

東日本大震災では、100万人規模の都市で深刻な被災を受けたのは仙台市であったが、南海トラフ地震では、東海道沿いに連担する都市の産業集積地が、超広域に亘って被災し、かつそこには、中京圏、関西圏という2つの大都市圏が含まれる。その被害規模は、これまでわが国が経験したことのない未曽有のものとなるとされ、人的被害もさることながら、平成25年の内閣府の被害想定では220兆円規模の経済被害、平成30年6月に発表された土木学会の試算では、発生から20年間の経済被害総額が1,410兆円と推定されている⁽²⁾。この経済被害

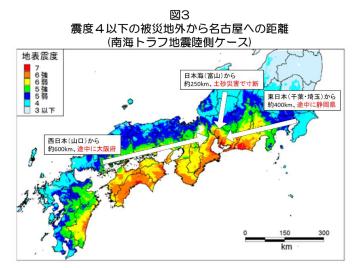
は、当時のGDPの40%弱を失った1923年の関東大震災に匹敵する日本経済への大打撃になりかねない(表2)。

		表2			
災害名	年	被害額	被害額 /GDP	被災年GDP	国家予算額
関東大震災	1923	55億	約40%	133億円	15億円
伊勢湾台風	1959	5512億	約4.2%	13兆1406億	1兆4192億円
阪神·淡路大震災	1995	9兆6000億	約1.9%	513兆円	51兆円
東日本大震災	2011	16兆9000億	約3.4%	491兆円	92兆円
南海トラフ地震	20XX	220兆円	約37%	600兆円?	100兆円?

筆者は阪神・淡路大震災当時、国連人道問題局ジュネーブで国際緊急援助の調整業務を担当しており、奇しくもこの災害への国際救援の調整を担当し、地震後まもなく復旧した関西国際空港から神戸に入り、岡山空港から東京に向かうことが出来た。神戸の中心部で震度7を計測した激しい地震被害があったが、神戸市内でも六甲山の北の有馬温泉では、旅館は営業を続けていた。激しい被害を被った神戸の中心部では、道路が寸断され、避難所への物資輸送にも困難をきたしていたが、神戸市内の被災地周辺まではアクセスが可能であった。

2016年4月の熊本地震、熊本県益城町と西原村で震度7を記録した激しい地震により甚大な被害が発生したことは記憶に新しいが、南海トラフ地震では、この震度7の地域が超広域に亘り連坦することになる。熊本地震のような被災範囲の面積であれば、その被災地域を取り囲む広域から、限られた被災市町村めがけて、救援物資の運び込みを、いわば四方八方からpush型で押し込むというオペレーションが可能である。被災市町村は、外部からの支援を活用しつつ自市町村内での応急活動そして復旧活動に集中することになる。しかしながら震度7の地域が超広域に亘り連坦した場合には、様相はかなり異なってくる。震度7の被災をした市町村の隣も、さらに隣も・・・となった場合、「被災地外」と呼べる場所はかなり遠方になり、外部からの救援には大きな制約がかかることになる。

例えば、南海トラフ地震で愛知県に対して無傷な地域から陸路で救援に行こうとすると東は埼玉県から約400km、西は山口県から約600km、北は富山県から250kmの距離があり、途中に、同様に救援を要する静岡県や大阪府がある。自ずと愛知県への外部からの支援は限られてくる(図3)。陸路が困難な場合、海路や空路はどうなっているだろうか。伊勢湾、三河湾、大阪湾には、



津波が押し寄せ、津波がれきの撤去が終わるまでは湾内の港への出入りは不可能になり、中部国際空港、関西国際空港は仮に津波被災しなくても燃料補給は不可能になる。このような被災に対して、中部地方整備局では、伊勢湾内の津波がれきからの航路啓開の段取りを、伊勢湾「くまで作戦」として準備していることは画期的であるが、それでも伊勢湾内の港湾の機能回復には時間がかかる。

このように被災地への外部からの支援に制約がある場合、被災した地域内で自治体同志が 連携して災害対応を行わざるを得なくなる。そのためには、平時から地域の自治体やライフ ライン等の主要企業が協力し合える関係を作り、非常時に十分な意思疎通のもとに協力して 被災者救援や復旧を行える関係を作り育てておくことが必要である。しかしながら、ほとん どの自治体は、自らの行政区画内だけを見て平時の仕事をしているのが現実である。近年の 地方分権の流れの中でなおさらその傾向は強まっている。下手をすると都市計画図などは、 自らの自治体で地図が切れているか、隣接地域は白黒になっている。日々このような地図を 見ながら仕事をしていると、なおさら隣接自治体との連携の意識は低くならざるを得ない。 この悪弊を打破し、隣接地域間同志での「地域連携の場の醸成」を進める取り組みは、愛知 県の西三河地域と三重県の北勢地域で名古屋大学減災連携研究センターの働きかけで進みつ つあり、今後さらに拡げていく必要がある。このために市町村職員向けに災害時に隣接市町 村と協力する効果を疑似体験できるツールも開発されている⁽³⁾。

首都直下地震と日本への信認リスク

首都直下地震は、南関東の地下の構造が複雑なことから様々な震源域が想定されている。 その中でも都心に近い東京湾北部が震源となり、冬の強風時に発生した場合には、最悪死者 2万3千人、経済被害95兆円となり、日本の中枢部を麻痺させかねない。日本にとっていわば ロシアンルーレットのような危険をはらんでいる。

ただ、南関東全域が深刻な被害を被った関東大震災に比べて首都直下地震のマグニチュードは小さく、激しく揺れる範囲も限定されるため首都圏全域が物理的に壊滅する事態は考えにくい。阪神・淡路大震災は、大都市直下の地震であり、神戸市東灘区等は壊滅的被害を被ったが、少し離れた尼崎や姫路では、大きな被害は無かった。首都直下地震が発生した場合にも、同様の事態が想定される。

一方、首都直下地震が発生した直後から、「東京全域は壊滅した」という誤った情報が全世界を駆け巡り、これが、金融市場で激しい「日本売り」を引き起こすことが懸念される。かつて筆者がジュネーブの国連人道問題局で勤務していた1992年にエジプトのカイロで地震があり、直後からCNNはカイロ市内で崩壊した14階建てビルの映像を中継した。当時、エジプトは中東和平の鍵を握る国、しかも、主要国際メディアが支局を置いており、即座にカイロは悲惨な状況というニュースが全世界を駆け巡った。国連人道問題局も危機感をいだき、即座に緊急援助の先遣隊をカイロに派遣したところ、カイロの空港に到着した隊員からの第一声は「どこで地震があったのか判らない。」という報告であった。カイロ市内の違法建築がいくつか崩壊し、中でも最もひどい現場の「絵になる映像」が全世界に配信され続けられたのが実態であった。

首都直下地震が発生した場合に「日本売り」の事態を避けるためには、被害を免れた企業等のうち特に国際取引に関係する社から、自社は事業を継続している、あるいは、いつから事業を再開するという情報を積極的に発信する必要がある。

富士山噴火被害の計量化と終息見込みの難しさ

富士山が前回大規模噴火を起こしたのは1707年宝永噴火、そこから300年経過した今日まで、大規模噴火を起こしていない。過去の富士山の歴史からすると、いつ大規模噴火を起こしてもおかしくない時期にある。もし、富士山が噴火した場合に、どこの範囲まで火砕流や溶岩流が広がり、降灰が拡散するか、最新の想定が公表されている⁽⁴⁾。また、1707年の宝永噴火について、多角的に詳細に検証した報告書も公表されている⁽⁵⁾。

1991年雲仙普賢岳大火砕流、2000年有珠山噴火と大規模噴火を経験しているものの、現代の大都市がその火砕流や溶岩流で被災し、大量の降灰にさらされることはなかった。1995年阪神・淡路大震災、2011年東日本大震災、2018年西日本豪雨など地震、津波や豪雨で現代都市がどのような被害を受けるか、経験が蓄積されてきており、濃淡の差はあれども現代都市に対する定量的な被害分析が進められ、これらに基づく将来の被害推計の計量化が可能となってきている。しかしながら、火山噴火についてはこのような蓄積が乏しい。現在、富士山噴火の降灰が南関東を覆った場合に、どのような被害をもたらしうるか定性的な推測は進められているが、地震や水害に比べて、定量的な推測は困難である。さらに、火山噴火は「いつ終息するかわからない」という恐ろしさを持っている。筆者は、かつて1991年の雲仙普賢岳大火砕流の際に当時の国土庁防災局で対応した経験があり、その際、身に染みて火山噴火が恐ろしいと感じたのはこの点である。仮に富士山が噴火した場合、噴火が継続している間は、復旧に着手は困難、長期化すれば、南関東約2,500万人が見通しの立たないことに苛立ち、そのことだけでも経済社会の長期停滞をもたらすことになる。

個社の事業継続計画(BCP)の限界は

2015年に仙台で開かれた第3回国連防災世界会議で、国際的な防災指針「仙台防災枠組」が採択された。ここでは、「災害から命を守る」という考え方に「生業を守る」という観点が明記された。被災後の生活再建には、産業の早期復旧、そのためには企業の事業継続計画(BCP)に基づいた準備が欠かせない。

日本でのBCPの普及の推移 (出典: 防災白書)
BCPは急速に日本の企業社会に普及 (BCPを作成済みあるいは作成中の企業の割合) 大企業では 2007 2013 2021 目標 35.3% 73.5% 85.1% ほぼ全数 中堅企業では 2007 2013 2021 目標 2007 2013 2021

37.3%

表3

政府の地震防災戦略でも企業へのBCPの普及促進が重視されている。2021年現在、日本の大企業では約9割、中堅企業では約5割がBCPを策定済み・策定中と答えるまでに普及してきている(表3)。1991年版防災白書でこの概念を日本で初めて打ち出し、その後2005年に中央防災会議BCPガイドラインを取りまとめた筆者としては、大変感慨深いものがある。企業がBCPの検討に着手すると、まずは、自らの組織の中の対応や自分たちの手が及ぶ範囲内だけを見て計画を考え準備することが多い。しかしながら、ほとんどの企業の活動は、自己完結していることはなく、他の企業とのサプライチェーンの上に成立しており、また、個々の事業所は、近隣の状況と無関係には操業しえない上、すべての企業は、電気・ガス・水道・通信・燃料供給といった基礎的なライフラインの供給を前提としている(表3)。BCPの策定を契機に、非常用電源の確保や燃料備蓄を進めている企業も多いが、それらにより賄える量は、せいぜい3日分というのが相場である。

東日本大震災では、自動車用半導体の工場が被災して約3ヶ月生産が止まり、国内外の自動車生産に影響が及んだ。一部の大手企業は、自社への部品供給先等に対して、BCPの有無や災害時の業務復旧目標時間を詳細にヒアリングすることにより、取引先のBCPの作製を促し、サプライチェーンを考慮した「線のBCP」の実効性を高めようとしている例があるが、今後このような取り組みを拡大していく必要がある。

災害時の復旧資源制約と復旧優先順位を巡る葛藤

災害が発生すると、BCP策定済み企業は、一気に復旧に必要な資源を抑えにかかる。筆者自身、2004年10月の新潟県中越地震の政府現地対策本部詰めの経験があるが、そこで直面したのは、自らの宿の確保の苦労であった。現地に霞が関から政府職員が入り、まずは緊急対応で数日徹夜で忙殺され、一段落したところで、自らの寝るところは?と気が付いた頃には、営業しているビジネスホテルは、建物ごと月単位で被災地のライフライン復旧の応援に入った外部企業が押さえ、地元タクシーも月単位で営業所丸ごと保険査定のために借り上げられてしまっていた。被災地の早期復旧を考えれば、いずれも必要なことは理解できるが、個人的には大変つらいものがあり、やっとの思いでネット予約などしていない昔ながらの民宿の屋根裏部屋に寝床を確保することが出来た。

2007年7月の新潟県中越沖地震では、柏崎市の水道網が大きな被害を被った。柏崎市には、自動車エンジンのピストンリングの大きなシェアを持っている自動車部品メーカーの工場があり、この工場も水道が破断したことにより操業が停止し、それにより日本の大手の自動車メーカーが軒並み操業停止に追い込まれた。その後、工場への水の供給が再開されたことなどから操業を再開したものの、工場につながっている水道管に水漏れが見つかり、操業を維持するのに必要な水の供給が困難になったことから、柏崎市は、周辺住民へ給水していた水道管の栓を閉め、工場へ優先的に水を送る措置をとったところ、工場の周辺の住家が再び断水するという事態が発生し、住民からは不満が出た。水道復旧工事を担う技術者や資機材が十分にあればこのような事態は避けられたであろうが、災害時に復旧に必要な様々な資源の絶対量が不足している場合に、このような葛藤は必ず発生することになる。

南海トラフ地震が発生した場合、復旧を担う人材や様々な資源(物資、重機、燃料や宿舎など)が大幅に不足する事態が予想される。しかしながら、その不足の早期解消のための戦略や、地域の早期復旧のために限られた資源をどこにどう投入すべきかといった最適化の戦略は、現状ほとんど手つかずである。さらに、地域の早期復旧の検討において、大企業も含めた産業群全体の事業の早期再開実現という視点は、これまで存在しなかった。

災害からの地域の復旧・復興を考えるとき、住まいの確保及び市民生活を支えるインフラやライフラインの復旧はもちろんのこと、地域経済の早期復旧も重要な鍵となる。生活の継続には、雇用や生業を復旧させ家計収入を早期に確保することが不可欠である。しかしながら、現行の応急復旧の枠組みは、住まいや生活環境の復旧に重点化しており、広域の経済活動を早期に復旧させるという視点が弱く、あるとしても中小企業への助成に特化している。この点については、産業界からも懸念の声が上がっており、平成30年6月に中部経済連合会が公表した提言書「地震災害から生産活動を守るための方策の提言」の中では、生命・生活の維持に生産活動の維持は不可欠との認識を持つべきことが謳われ、強靱なインフラ・ライフラインを整備するとともに個々の企業の立場を超えた集団的地震対策を進めるべきとの提言がなされている⁶⁶。

資源が限られた中での地域の経済復旧戦略策定において重要となる視点は、「隘路(ボトルネック)の解消」と「葛藤調整(コンフリクト・マネージメント)」である。複数の大都市

圏を襲う広域巨大災害においては、これまでの災害では顕在化しなかった様々な「隘路」が早期復旧を阻害することが予想される。人的、物的リソースに制約がある中で、適切な「葛藤調整」メカニズムを欠落させたまま個々の企業や団体が個別最適化を追求すれば、各種リソースの奪い合いや囲い込み、待ち時間の空費、作業の重複などを生み、産業界全体、地域全体、ひいては、社会の早期復旧を妨げることになりかねない。地域の早期復旧を実現するには、巨大災害がもたらす様々な隘路を事前に把握・想定し、多数・多岐にわたる関係者間の葛藤関係を調整し、視野の狭い「資源争奪ゲーム」に陥ることなく、互いの意思決定をコーディネートするための新たな社会技術の開発が不可欠である。このため名古屋大学減災連携研究センターでは、復旧に欠かせない重機の分布を明らかにするなどの分析を進めている(7)。

広域巨大災害では資源制約から「災害対応のトリアージ」が迫られる

南海トラフ地震、富士山噴火では確実に、また首都直下地震では震源がどこかによるが、複数都府県をまたがる広域が被災することとなる。前述のように、被災地内では復旧資源は限られ、外部からの応援要員や資機材の投入にも限界がある。まずは、この制約があることを被災が想定される都府県の知事や市町村長によく認識していただく必要がある。広域巨大災害発生時に熊本地震の被災地に対して差し延べられたものと同様の援助は期待できないであろうことは、これまで政府内の検討の場からは情報提供されていない。このようなことを発災前に政府側から発信すれば、「被災地を見捨てるつもりか!」という感情的な反発を買うことは容易に想像できる。災害発生時には「人命救助を最優先に、最大限の被災地支援を行う!」と政府高官は必ず発言することになる。しかしながら、復旧資源の総量の制約や、被災地へのアクセス制約は、精神論では克服できず「最大限の被災地支援」のレベルは引き下げざるを得ない。この厳しい現実を、行政当事者以外が積極的に情報提供し、関係者の認識を変え、その場合のセカンドベストな解決策を準備しておくよう促すしかない。

その上で、被災が想定される地域内での事前準備を進めるとともに、広域巨大災害発生時には、あらゆる分野にまたがる災害対応は不可能であり、何を優先するかについて、いわば「災害対応のトリアージ」を行わざるを得なくなることを、知事・市町村長に認識していただく必要がある。

広域巨大災害に対して被災地外との広域連携の段取りを

他方、これら広域巨大災害で被災する確率が低い場所は、判っている。北海道、東北、北陸、山陰、西九州は直接被害が少ないであろうことは予想がつく。これらの地域であれば、被災者を助けるための様々な資源や安全な空間を確保しうる。例えば、妊産婦、乳幼児を抱えた家族や高齢者などのいわゆる災害弱者をいち早く被災地外に疎開させて安全と安心を確保することが考えられる。昨今、災害時の避難所の生活環境の改善努力は、大きく進んでいるが、それは、被災地外からの様々な支援があってこそ成り立つものであり、広域巨大災害時に同様に実現できる保証はない。災害弱者を被災地内の劣悪な生活環境に長期間放置すれば、間接死のリスクにつながる。住み慣れた地域から、災害弱者を疎開させることへの反対は当然あろう。しかしながら、「災害対応のトリアージ」を迫られる状況になってから考え

るよりも、あらかじめ段取りを考えておいたほうが良い。

産業の復興についても、被災地外の活用の視点が必要である。東日本大震災の直後、仙台市の廃棄物処理会社の鈴木工業は、事前に山形県内の同業者との相互協力の協定を結んでおいたことから、自社の処理工場が津波で大破したにもかかわらず、震災2日後から、仙台市内の病院から医療廃棄物を回収して処理し、見事に自社の事業継続と病院の機能維持に貢献することが出来た。阪神・淡路大震災の際、神戸新聞は、社屋と新聞印刷の輪転機が壊滅したにもかかわらず、事前の協定に基づき京都新聞社の協力を得て震災発生当日の夕刊を神戸市内の避難所に配布している。これらはBCPを実践する上での「お互い様連携」の成功事例として知られている。企業が、バックアップを想定被災地外に置くこと、想定被災地外にある企業との連携を進めることが、近未来の巨大広域災害での経済被害を食い止める切り札となりうる。

「疎開」や「被災地外との連携」について、現在、自治体関係者は積極的に関与していない。それは、自治体特有の「自前主義」に反するからである。日本全体の人口が減少していく中で、自ら、一時的であれ人口や産業を行政区域外に出すことに関与したくないという感覚が根強い。しかしながら、被災地の復興をいち早く実現するには、資源制約のある被災地内での救援活動の負担をできるだけ軽減し、また、被災地外の企業を活用しながら一日も早い産業復興を成し遂げなければ、日本経済は沈没してしまい、復興財源を確保することもままならなくなる。

是非、このような議論を行う場を早急に設定し、真剣に検討を進められることを期待したい。

(以上)

【参考文献】

- (1) 中央防災会議 災害教訓の継承に関する専門調査会報告書 1923関東大震災【第2編】 2008年3月 https://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1923 kanto daishinsai 2/index.html
- (2) 土木学会 『国難』をもたらす巨大災害対策についての技術検討報告書 2018年6月 https://committees.jsce.or.jp/chair/node/21
- (3) 名古屋大学減災連携研究センター どっかん!!道路啓開疑似体験ツール 2018年 http://nac.c.ooco.jp/dokkan2018.html
- (4) 静岡県 富士山ハザードマップ (令和3年3月改定) https://www.pref.shizuoka.jp/bosaikinkyu/sonae/kazanfunka/fujisankazan/1030190.html
- (5) 中央防災会議 災害教訓の継承に関する専門調査会報告書 1707富士山宝永噴火2006年3月 https://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1707 houei fujisan funka/index.html
- (6) 中部経済連合会 地震災害から生産活動を守るための方策の提言 2018年6月 https://www.chukeiren.or.jp/news/p4211/
- (7) 山崎暢、西川智 道路インフラ復旧優先順位判断支援の定性的評価手法の一提案 地域安全学会梗概集 No. 48, pp. 147-150, 2021年5月

https://isss.jp.net/isss-site/wp-

content/uploads/2021/05/2021%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E5%AE%89%E5%85%A8%E5%AD%A6%E4%BC%9A%E6%A2%97%E6%A6%82%E9%9B%86No48 %E5%BE%8C%E5%8D%8A P147-Last C_session.pdf

【編集委員会からの質問と著者回答】

必ず来る大規模災害の発生を前に、自治体間の救援、支援の必要性はますます大きくなっているが、具体的な連携の動きは不十分だと感じました。そこで、次の点をどう考えたら良いでしょうか。

[質問1]: 都道府県と市町村との連携を整備するにはどうしたら良いでしょうか。各市町には防災課が設置されていますが、(お説の通り)各自治体内のことにしか目を向けていない感じがします。常時、連携体制を構築し続けるための方策についてどうお考えでしょうか。何らかの形で国、乃至は地方支局でリードする必要もあると思いますが。また、被害想定外の自治体では、自らの地域以外の地域の防災をするについて抵抗があると言われます。何らかの全国横断的な連携組織が必要ではないでしょうか。

回答1:ある程度の規模の市では、防災課や危機管理課といった防災の専門の部署が設置されていますが、小規模や財政力の小さい市町村では、他の業務、多くの場合総務課が掛け持ちで防災を担当していることも多い。そのような市町村では、自らの行政区域内の災害対策を行うのが精一杯、ましてや他市町村との連携までにはとても手が回せないというのが実態です。過去30年にわたって、日本で地方分権が推進されてきました。財政力の豊かな市町村は、この中で自らの地域に合致した政策を推進することが出来ましたが、財政力の乏しい市町村では、防災のように平時の住民の要求が表面化しない分野では、かろうじて最低限の施策しか行われないというのが実態です。また、地方分権の流れの中で、道府県が市町村を「指導」することもかなわなくなっています。

このような現状の中で、問題意識を持った自治体職員たちが中心となって、全国的なネットワークとして「よんなな防災会」(<u>https://47bosaikai.com/</u>)が自主的に組織化されています。このような動きを促進することが必要です。

他方、このような自主的な取り組みは、防災力の弱い市町村職員の資質向上には大きな効果がありますが、それが市町村の災害対応能力を抜本的に強化する、具体的には防災のための予算の獲得には、到底至らないのが現実です。

このような中では、国の地方部局、具体的には、国土交通省の地方整備局が、市町村に働きかけ、また、市町村の防災で足らざる部分を補うことが現実的と考えます。

それは、地方整備局の職員は河川・道路の維持管理を通じて市町村の地理・地勢を熟知しています。また、市町村が維持管理すべき道路などを管理できない場合に地方整備局が代行する制度が出来ています。これをさらに一歩進めて、防災分野でも市町村の足らざる部分を補えるように制度を拡大することが考えられます。

災害時には、被災自治体に、他の自治体が一時的に手を差し伸べることには抵抗感が少ないのが幸いです。その裏には、「お互い様」意識があります。他方、平時に、災害時を想定した準備を組織的に行うことは、なかなか困難です。現在のふるさと納税の仕組みを何か応用して、平時の遠隔市町村間の連携を促すことが出来るとよいと思います。

質問2: 大規模災害が起こった時に、(東日本大災害の時に見られたように) 自治体が壊滅 するケースも考えられます。この被災自治体のBCPをどうしたら良いでしょうか。

回答2:今の日本の地方行政制度の中では、市町村が壊滅して機能を失うことは想定していないようです。しかし、現実には、東日本大震災では首長や幹部職員を失い、行政機能がマヒした例があります。それでも、生き残った職員を表に立てて、かろうじて自治体行政を維持したのが実態です。しかしながら、南海トラフ地震では、さらに苛烈な被害も考えられます。また、他の緊急事態も考えられます。このような場合に、期限を限って、当該市町村を同県内の市町村に臨時に合併して最低限の行政機能を維持することを考えてはいかがかと思います。現在、国会の憲法調査会での検討が再開したようですが、こういった面も検討する必要があると思います。

(以上)