

防災庁をエンジンにして「真の防災立国」を

神戸大学名誉教授・兵庫県立大学名誉教授 室崎 益輝



1. はじめに

7月に「防災庁設置法」が公布され、この11月に防災庁が発足します。本稿では、その防災庁設置の背景と目標について触れるとともに、その目標の具現化に向けての要点と課題を考えることにします。

2. 防災庁の設置が求められる背景

そこでまず、なぜ防災庁なのか。防災庁の設置が求められる背景を、防災庁への期待を込めて整理しておきます。

その第1は、いうまでもなく、災害の激甚化、頻発化、多様化、複合化が、自然の強暴化と社会の脆弱化の中で急速に進んでいることです。国内を見ると、4月の大槌町の山火事、7月の熊本の大地震、8月および9月の千葉の豪雨など、大規模な災害が相次いでいます。国外をみても、6月のベネズエラの地震、7月のヨーロッパ各地の山火事、8月のグランドキャニオンの洪水、8月のネパール・チベットの巨大土石流など、大規模な災害が相次いでいます。こうした災害の激甚化や過酷化に対峙するために、防災の強化や高度化をはからないといけないのです。災害の進化が防災の進化を求めているのです。

その第2は、わが国の防災態勢の立ち遅れや未整備が減災や復興の足かせになっていることです。緊急時の初動体制を見ても、被災者の支援環境を見ても、組織間の連携状況を見ても、大きな問題を抱えたままで旧態依然の状態にあります。避難所の劣悪な環境の改善は遅々として進んでいません。住宅再建の混迷と遅滞は深刻化する一方です。その結果として、災害対応の欠陥ゆえの間接被害が増えています。先進的な海外の防災態勢と比較した時、わが国のそれは著しく遅れているといわざるを得ません。立ち遅れた防災からの脱皮が求められています。

その第3は、防災や減災に関わる科学や技術の革新が進んでいることです。その進化した科学技術を積極的に防災に取り込むことが欠かせません。構造や装備の耐震化や耐災化をはかるハードな技術というまでもなく、情報収集や被害想定さらには災害看護や指令システムなどのソフトな技術、さらには意識啓発や心理ケアなどのヒューマンな技術の進化が進んでいます。ドローンやAIなども含めた新たな科学技術の活用が急がれ

ます。アメリカのFEMAの指令統合システム、イタリアの人権尊重の住宅再建システム、台湾の統合的な情報共有システムなどから、学ばなければなりません。

3. 防災庁設置の理念と目標

ところで、変革を目指すにしても防災をいかなる方向に導くべきかを問わなければなりません。防災庁の設置と整備の理念や目標が問われるのです。

防災庁設置法では、「人命・人権最優先の防災立国を実現する」「平時から復興までの一貫した指令機能を確保する」「多様な主体が総力を結集して共に備える態勢を構築する」と、その基本方針が示されています。私は、わが国の防災態勢や防災施策において、人権性と統合性と協働性をその基軸に置くべきだと従来から考えていたので、この基本方針に大いに共感するとともに、防災庁設置に大きな期待をかけています。

ところで、この防災庁設置の準備と並行する形で、災害対策基本法や災害救助法の改正もはかられています。その中で特筆すべきことは、被災者に対して良好な生活環境の確保をはかることや被災支援において福祉サービスの提供をはかることを、防災や減災や救援の主軸においたことです。そこで、人間防災や生活防災の視点を求めています。それゆえ防災庁の事業推進においても、ひとり一人の人間に寄り添う姿勢が求められるのです。その理念に、福祉性を付け加えなければなりません。

4. 防災の欠陥と防災庁の課題

防災庁設置の背景で触れたように、わが国の防災面の弱点や欠陥を正して、安全で安心できる社会を創ることが、防災庁の使命と位置付けられます。となると、自省的検証を踏まえて、克服すべき弱点がどこにあるかを明確にし、防災庁が挑戦すべき課題を明確にしなければなりません。そのためには、まず、現在の災害における被災の現実を直視すること、次に、未来の災害がもたらすであろう被災を予見することが欠かせません。敵を知り己を知れば、危うからずです。

能登半島地震などのハザードを見ると、関連死に歯止めがかからない、住宅再建が長期にわたる、コミュニティが崩壊するなど、深刻な状況が見られます。関東大震災から100年以上、阪神・淡路大震災から30年以上が経過していますが、その教訓を踏まえての対策の改善が一向に進んでいない。そこには、非人間的な厳しい現実があります。その一方、南海トラフ地震などのリスクを見ると、十万人を超える犠牲者や百万棟を超える全壊家屋が避けられず、日本沈没といってよい壊滅的な被害が予測されています。災害に強い国土の形成が立ち遅れているのです。そこには、地獄絵的な厳しい現実があります。

ところで問題は、そうした厳しい現実になぜ晒されているのかです。それは、防災の

制度や防災の態勢さらには防災の意識が、社会の変化や災害の進化に呼応する形で変わっていないからです。旧態依然という意味では悪しき経験主義の罫にはまっているといえるかもしれません。その罫からの脱却をはかること、そのために厳しい現実の背景要因を取り除くことが、防災庁に課題として突き付けられているといっても過言でありません。その課題を要約すると以下のようになります。

制度面では、予防から救助さらに復興までの一貫した法制にすること、細目で縛るのではなく理念で導くようにすること、状況に応じて弾力的に対応できるものにすること、平常時の法制との融合をはかることなど、法令の抜本的な見直しが求められます。災害予防法、災害救助法、災害復興法の3本柱による災害法体系の再整理と再構築が求められています

態勢面では、組織間あるいは主体間の縦割りを排して横断的なものにすることが、まず求められます。官のレベルでは、省庁間の縦割りを排する、国と県や市町の連携をはかることが、官民のレベルでは、企業や市民団体さらにはコミュニティと行政との連携をはかることが求められます。官民の枠を超えた統合協働体制、事前事後の枠を超えた司令塔機能が求められる所以です。

この態勢面では加えて、防災庁の権限や能力アップのための要件の確保が欠かせません。この要件では、情報、人材、財源、技術、権限の確保が必要です。情報ではオープンガバナンスを実現する情報共有システムの整備が、人材ではレベルの高い防災スペシャリストの育成や確保が、財源では弾力的に運用できる防災基金や被災者の自立を促す共済制度の充実が、技術では防災や復興に関わる技術の開発と導入に力を入れることが、欠かせません。

ところで、この要件の中で最も重要なのは権限です。防災庁が、その指令機能や指導機能を発揮するためには、関係機関に対する勧告権を持つことが欠かせません。ところが今の構想段階では、防災庁には十分な勧告権が付与されていません。そのため、今までの縦割りの弊害を乗り越えることができるかどうか、一抹の不安が残っています。もし権限で縛ることができなければ、知恵と財源で誘導することが求められます。防災庁に優れた専門家を確保し豊かな経験知の集積をはかって、説得力のある方針を指し示すことです。また、防災庁に豊かな財源を確保して財政誘導力を持つようにすることも欠かせません。どれだけの予算が確保されるか注視したいと思います。

こうした現状分析を踏まえて、防災の体系やシステムに総合性や体系性を与えることが、喫緊の課題となっています。この総合性では、人間の足し算、時間の足し算、手段の足し算、空間の足し算が欠かせません。人間の足し算では、異なる組織や主体の連携協働をはかること、中間組織や民間セクターとの連携協働をはかることが求められます。時間の足し算では、予防から応急さらには復旧復興までの連続的段階的な取り組み

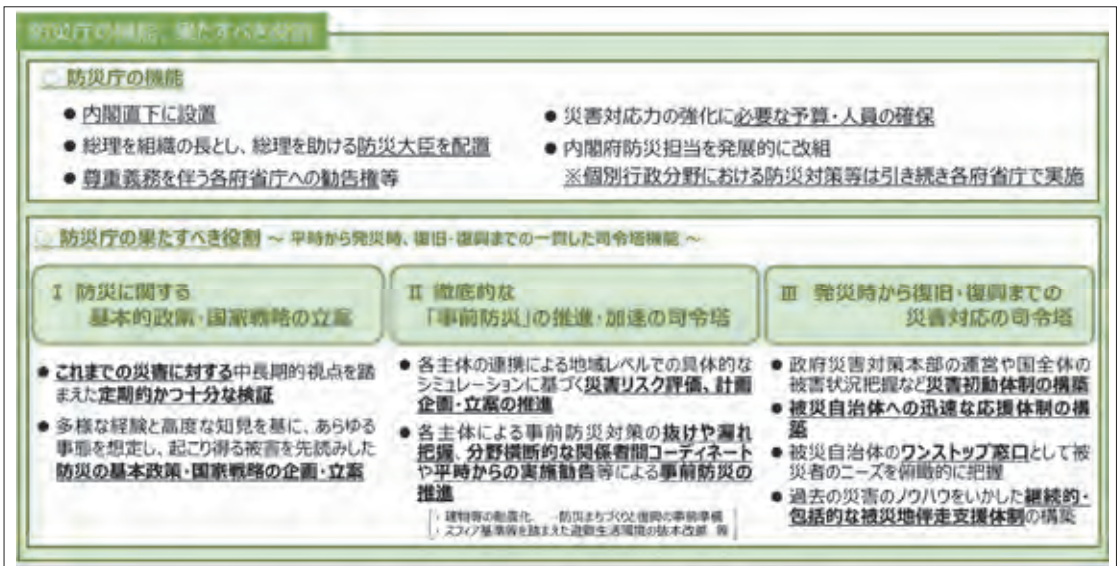
を進めることが求められます。とりわけ、起きてからでは遅く、起きる前の事前防備的な取り組みや公衆衛生的な取り組みの強化が求められます。日常の中に組み込まれたフェーズフリーの防災の推進が防災庁に求められているのです。

手段の足し算では、ハードウェアだけでなくソフトウェアやヒューマンウェアの強化が求められます。生命だけでなく、生活や生業さらには生態に関わる対策の総合的な展開が求められます。教育、経済、福祉、環境との接続も欠かせません。空間の足し算では、国土レベルと地区レベル、大きな公共と小さな公共、トップレベルとボトムレベルの合わせ技が求められます。

5. 協働体の要としての防災庁を

防災庁の設置は、わが国の防災対策を根本から改め、防災の後進国から先進国に変える絶好の機会です。それだけに、国民運動として真摯に取り組んで実績をあげなければなりません。防災庁を「絵にかいた餅」や「仏作って魂入れず」にしないためにも、その理念の具現化に社会全体で取り組まなければなりません。

この国民運動では、リーダーシップとパートナーシップの融合、トップダウンとボトムアップの融合が欠かせません。防災庁が、基礎自治体や地域コミュニティさらには市民団体の力を引き出すことに留意し、その背中を後ろから押すように心がけてほしいと思う。防災庁と市民団体とが伴走する関係を目指したいと思います。



内閣官房ホームページ「防災立国の推進に向けた基本方針」より