

「巨大地震リスク」と自治体の課題

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長、神戸大学名誉教授

室崎益輝



この連載では今までに、新型感染症と大規模火災を取り上げたが、それ以上に対応を見直すべき重大なリスクがある。それは、首都直下地震や南海トラフ地震などに代表される巨大地震のリスクである。阪神・淡路大震災や東日本大震災とは比較にならないような大規模な地震災害が起きようとしている。こうした巨大地震リスクに、いかに対応すべきか。ここでは限られた誌面の都合上、南海トラフ地震をモデルとして取り上げるが、首都直下地震などその他の巨大地震リスクに共通する問題点を論じることにしたい。

正しく恐れる

…被害想定との空白を埋める

危機管理の原点は、「正しく恐れて、正しく備える」ことにある。このうちの正しく恐れるについては、自然が凶暴化していることに加え、社会が脆弱化していることを認識しなければならぬ。自然の凶暴化では、次の南海トラフ地震が、安政の南海地震や昭和の南海地震をはるかにしのぐ、マグニチュード

9クラスの巨大地震となる可能性を、国の地震調査対策本部が明らかにしている。私たちの記憶や記録をはるかにしのぐ「前例のない破壊事象」が、そう遠くない時期に起こることを覚悟しなければならない。

しかし、それ以上に問題となるのが社会の脆弱性である。阪神・淡路大震災や東日本大震災で明らかになったように、現代社会の防災力が著しく減退している。社会の少子高齢化や過疎・過密化、さらには縮小・脆弱化などが、被害の拡大や拡散のリスクを大きくしている。南海トラフ地震の被害想定を見ると、死者約30万人、全壊家屋約200万棟、負傷者約60万人という恐ろしい数字がはじき出されている。社会の脆弱化が、被害拡大を助長していることを確認したい。

一昨年末、NHKテレビの「体感、首都直下地震」という番組に聞かせていただいた。その中で、被害が連鎖する状況をフォールトツリー解析の手法を使って、「被災ツリー」という形での見える化を試みた。ここでは、医療崩壊や長期疎開など未知のリスクが明らか

になった。巨大地震では、被害の量的拡大が起こるだけでなく、被害の質的変化が起こる。私たちが捉えきれない、想定外の空白があるということである。この空白を曖昧にしていると、取り返しのつかない想定外を招くことになる。医療崩壊から経済崩壊へ、コミュニティ崩壊から自治体崩壊へ、そして国際競争力の著しい低下がもたらされる。

正しく備える

…前例のない対応を講じる

30万人もの犠牲者が出るとなると、ご遺体の荼毘をどうすればいいのか。200万棟の家屋が失われるとなると、仮設住宅の提供をどうすればいいのか。60万人もの負傷者が出るとなると、その治療をどうすればいいのか。前例のない被害には前例のない対応が、被害の質的転換には対応の質的転換が必要となる。巨大地震に対しては、その減災対策や応急対応の戦略と戦術の抜本的な変換が欠かせないことを強調したい。具体的には、地域防災計画「巨大地震災害編」のオリジナルの策

Risk Management

定が欠かせない。

その巨大地震災害編の要点を以下に整理しておこう。第一に、不測の事態を避けるために未知の災害の洗い出しが必要になる。首都直下で試みたようなイメージ力を働かせた「被災ツリー」による被害想定が欠かせない。例えば、仮設住宅の確保ができないことが、難民キャンプのようなテント村、あるいは瓦礫がれきの中のバラック集落を生み、さらには人口の大量流出と長期疎開につながっていくといった「地獄絵」を描く必要がある。対応すべき課題の洗い出しが、ここでは欠かせない。

第二には、想定される被害を許してしまうと地獄を見ることになるので、被害そのものを起こさないように事前防備に総力を尽くすことが求められる。犠牲者が30万人だと火葬も埋葬もかなわない。犠牲者を2万人程度に抑えると、なんとか茶毘に付すことができる。全壊家屋が200万棟だと仮設での避難生活がかなわない。被災家屋を30万棟程度に抑えると、何とか住宅再建のプログラムに乗せることができる。その被害軽減のためには、家屋の耐震補強はもとより、津波危険地域の高台移転や避難施設整備、さらには木造密集地域の解消といった取り組みを、国の財政出動の下で進めなければならぬ。言うまでもないことだが、事前投資の方が事後投資よりはるかに安く済む。

第三に、大規模な被害が発生したとしても、それが致命傷にならないように、バック

アップシステムの構築に努める必要がある。その基本は、備蓄と基礎体力の構築にある。ところで、コロナ禍で他力本願の防災態勢の弱点が明らかになった。その反省を踏まえ、広域応援やプッシュ型支援を当てにせず、自力で対処できる力を育てておかなければならない。この自立力を高めるということでは、コミュニティ力の強化が避けて通れない。遠助より近助で、そのための地域防災計画の充実が急がれる。

自治体の対応力の飛躍的な向上

第四に、巨大災害に対する自治体の対応力の改善を、量的にも質的にも図らなければならない。「カネ、モノ、人、仕組み」のそれぞれについては、事前の保険制度や基金づくりに努める必要がある。モノについては、住宅再建資材などの環境共生型のストックに努める必要がある。

人については、職員の量的減少を質的向上でカバーするようしなければならない。自治体の全職員を対象にした、さまざまなレベルでの豊富なプログラムによる教育や研修を強化することである。市民教育の前に職員教育が欠かせないと思う。仕組みについては、対応力の欠如を対応業務のトリアージでカバーするようしなければならない。その一つは、言うまでもなくアウトソーシングである。避難所運営をコミュニティに任せる、住

宅再建を民間企業に任せるといった対応が欠かせない。

さて、この対応業務のトリアージでは、不要不急の業務の見直しが必要。災害対応に関する法制の改善や業務の緻密化などにより、行政のなすべき仕事量が過剰に増えていることは看過できない。災害対応のシステムが緻密になればなるほど、行政の対応業務が増えていく。そのことが、不要不急の業務に職員の手を奪われ、優先すべき業務を後回しにする結果を招いている。住宅被害認定業務などは、その最たるものである。巨大災害に対しては、災害対応業務の緻密化ではなく簡便化で対応しなければならない。

筆者プロフィール

室崎益輝 (むろさき よしてる)

1944年生まれ。京都大学工学部卒業、同大学院工学研究科修士課程修了。神戸大学都市安全研究センター教授、独立行政法人消防研究所理事長、消防庁消防研究センター所長、関西学院大学教授、ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長を経て、2017年より兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長、神戸大学名誉教授。日本火災学会会長、日本災害復興学会会長、地区防災計画学会会長、中央防災会議専門委員、消防審議会会長などを歴任。日本建築学会論文賞、日本火災学会賞、防災功労者内閣総理大臣表彰、兵庫県社会賞、神戸新聞平和賞、NHK放送文化賞などを受賞。著書に、『地域計画と防火』（勁草書房）、『建築防災・安全』（鹿島出版会）、『大震災以後』（岩波書店）など。