

## ■ 防災計画への提言

正会員 工博 東京大学教授 工学部都市工学科 小出 治 Osamu KOIDE

阪神・淡路大震災の体験から全国的に防災計画の見直しがなされている。見直しにあたって重要と思われる視点を整理してみると以下になるろう。

### (1) 実行性のある柔軟な計画づくり

今までの総花的で教科書的な防災計画からいざ災害という事態に実践的に利用できるマニュアルと組織、物資、情報がリンクした防災計画が何よりも望まれている。災害はその発生状況（規模、時間、場所など）の予測が不可能であり、完璧なものよりより実行力のある仕組みに発想を転換していく必要がある。

### (2) 住民参加を図る計画づくり

災害対応において行政の能力を超えた場合、住民やボランティアの協力が必要になる。これらを従前から計画に組み込んでおく必要がある。特に消火や避難、物資の運搬など初期の活動は重要であるが、計画段階における住民の参加と合意形成は最も重要な要素である。

### (3) 防災計画から地域計画へ

災害に対する計画が狭義に使われる限り、その実効性にはきわめて限界がある。災害時に必要とされる施設は、防災にのみ特化しては実現が困難であるし、災害という稀な現象に全力を投下することは物心とも不可能である。日常性と災害との共存を図り、地域計画（コミュニティ計画）のなかに組み込まれることが重要なこととなる。

(4) 簡易な被害想定システムの開発の必要性  
防災計画を立案する上で被害想定が必要となるが、現状では大都市以外には十分に行われていない。中小都市においても被害想定が可能になるように、簡易なシステムの開発とともに、県や国による必要データの提供が考慮されるべきである。

### (5) 地域の枠を超えた計画づくり

実際の災害は行政的な枠を超えて起こるものであり、関連する自治体の調整がぜひとも必要となる。個別自治体が応援協定を行うのではなく、計画段階において応援を前提とした統一のある総合計画、ブロック計画が作られるべきである。

## ■ 災害対応と道州制

長岡造形大学教授 平井 邦彦 Kunihiko HIRAI

現在の災害対策基本法（災対法）に基づき作成される自治体の「地域防災計画」に関し、今後最も議論が必要とされるのは、発災後の自治体の「災害対策本部（災対本部）」である。

災対法は、災対本部の設置を各自治体に義務づけており、連合災害対策本部を認めていない。予防計画については「協議会」により連合防災計画が可能であるが、発災後にはその考えはない。

したがって、自治体の災害応急対策は基本的に自己完結型とならざるをえない。このことは、災害が市町村内あるいは都道府県内で完結せずに広

域に及ぶ場合に、各自治体ごとの最適解の追求が全体としての最適解とならない、という事態を引き起こさずにはおかない。阪神・淡路大震災ではまさにそのことが起きた。その反省をふまえ、広域連携が特に強調されることになったが、これは基本的な解決にはならない。市町村長であれ知事であれ、災害対策本部長は政治家であり、自分の票を減らす恐れのある意志決定は基本的にできない。

複数自治体を含む広域にわたる災害が発生した場合、一定期間その区域内の自治体の長の権限を取り上げ、全体的立場から判断、意志決定、オペ

レーションすることが必要となるが、これは現在のわが国の地方自治制度の根幹にかかわる問題となる。これはまさに戒厳令である。

戒厳令的対応によらず広域災害に対応しようとするれば、「道州制」を真剣に考えざるを得ない。雲仙普賢岳対応は、長崎県の、ましてや深江町や島原市だけの問題ではなく、九州としての対応が

必要とされたし、阪神・淡路大震災では、近畿圏という立場からの対応が必要とされた。もしも南関東地域で地震が発生した場合には、南関東地域全域という立場からの対応が必要とされるが、現在、「関八州としてどう対応するか」の視点はない。

広域災害対応は、今後のわが国の地方自治のあり方そのものにかかわる問題を提起している。

## ■ 階層的な防災構造を持った社会の構築を

正会員 工博 防衛大学校教授 土木工学教室 佐藤 紘志 Hiroshi SATO

阪神・淡路大震災は、①わが国においてはこのような地震がいつどこに起こっても不思議でないことや、②一度起これば、条件によっては大災害になりうること、さらには、③それに備えるためにはいろいろな階層での日常の準備（心構え）がいかに大事であるかを我々に教えてくれた。

全体としては、より安全で快適な社会に向かっているはずであるが、社会の進歩は、その一方で新しい災害の目を同時に育てていることも忘れてはならない。弱点部を内蔵しつつ発展する社会では、個々のレベルにおいて、その時点で可能な防災力を高めておく必要がある。ここでは、現場で復旧作業に従事した自衛隊部隊の対応を調査した結果なども参考に今後の防災計画についての考えを述べたい。

### (1) 防災組織について

危機管理能力、特に初動時の対応は組織が大きくなればなるほど劣ってくると思われるので、震災直後の1日は地域のコミュニティ活動をベースにした危機管理体制の活用で対応できるような社会システムを構築し、このような時間的余裕を持った状態を前提として自治体や国の防災計画を立てる必要がある。そのためには、常日頃、各階

層での役割分担、すなわち、個人で、家庭で、地域(自治会など)で、自治体で、国で「何をなすべきか」、「何ができるか」を考えておくべきであろう。また、個人と地域のコミュニティ、コミュニティと自治体、自治体と国とで十分に意志の疎通を図っておくことも重要である。

### (2) 災害復旧に必要な資器材の備蓄

この震災を契機に、自衛隊の主要な任務のひとつに大規模災害時への対処が加えられたが、現実の問題として自衛隊に災害時に必要な装備が十分にあるとはいえない。そこで、当面、適当な地区に、自治体(消防・警察)・国(自衛隊など)で共同管理する災害復旧資材(+訓練)センター(仮称)の設置を提案したい。このような施設があれば、それらを利用した訓練などによって、災害復旧の技術面のみならず災害時に最も大切な人と人とのコミュニケーションの輪を広げることも可能になるのではないだろうか。

現在、防衛庁に所属し、またここ数年自治会役員として地域の防災組織の構築やその活動に多少関わっている経験から今後の防災計画への希望を述べさせていただいた。