

論文内容の要旨

1. 研究の背景と目的

2011年3月11日の東日本大震災をうけ、日本政府は直ちに「緊急災害対策本部」を立ち上げ、被災地の自治体に対する支援に着手した。しかしながら、政府の取った支援策は国民の期待する成果を生み出すものとなっているとは言い難い状態にあり、被災地の住民にとって平穏な生活環境を取り戻す道程は漠として見えない状態にある。

政府の取った支援策が国民の期待に応える成果を生み出せない原因は何処にあるのか。大災害が発生した後、先ず始めに迅速な避難活動があり、そして救出・救護活動が必要となってくる。問題は人々の生活環境の復旧である。がれき処理等、中央政府の打ち出す施策は混乱を極め、基礎自治体の施策もほとんどが後手に廻るといった状態となった。こういった状況に陥った原因は、緊急時に対応するシステムが用意されず、中央政府は平時のシステムで緊急対応を行い、基礎自治体も同様な対応状態にあったことにある。その結果、復旧活動が大きく遅れることとなった。

我が国は世界有数の自然災害発生国である。大規模災害に対する意識は高かったはずであり、本当に緊急時に対応するシステムが無かったのか。問題はそのシステムが避難活動、救出・救護活動に焦点を絞ったものであり、これらの範疇で止まっていると云うことである。これらの活動以降に続く復旧活動、そして復興活動に関わるシステムが欠落した状態にあった。これは、中央政府や基礎自治体が作成した防災計画をみると明らかである。

何故、防災計画が避難活動、救出・救護活動で止まってしまうのか。原因は「防災」、すなわち、“災害を防ぐ；Disaster Prevention”というパラダイムにある。防災は“防ぐ。防げる”という論理を基盤としており、“防げなかった場合は”という論理基盤は生まれてこない。「減災」といった対策も導入されようとしているが、基本的には「防災」のパラダイムと同じ範囲にあると考えられる。

災害への迅速な対策には、被災前の事前準備、発災時の緊急対応、応急を含めた復旧活動、被災者の支援活動、復興計画の実施に至る各フェーズにおいて事前の対策準備が重要となる。例えば、中央政府においては、これらの計画作成と実施に際して支障となる法律や規制を、緊急時には常時からの切り替えが出来るよう事前に準備することが必要である。また、基礎自治体においては、具体的な住民の避難計画や平常復帰への支援計画、住民合意の下の土地利用計画や施設整備計画、それに基づく復興計画の事前準備等である。

本研究は大規模な地震・津波災害に対応する国と地方の関わり方について議論し、中小基礎自治体において取り組むべき災害マネジメントシステム；Disaster Management Systemの必要性を述べ、そのプロトタイプの構築を目指したものである。

2. 研究概要

本編第2章においては、集団移転地や市街地の再開が被災の2年後も大きく変わっていないことの原因について分析し、以下に挙げるような緊急対応時の課題を明らかにした。

- 1) 我が国の災害対策の基本形は阪神淡路大震災のような内陸型の都市直下地震を想定して構築されたものであるのに対し、東日本大震災は臨海型の地震と津波による大規模な広域災害であったこと
- 2) 基礎自治体組織の被災による機能低下に加えて、国の具体的な支援策の遅れや現地への不適合がみられたこと

さらに具体的な事例として、被災地で現在行われている瓦礫処理、仮設住宅の建設、被災後の住宅や地場産業の再建のための市街地再開、高台移転事業を取り上げ、過去の災害事例との対比により遅れの実態を整理した。

本編第3章においては、その遅れの原因を明らかにするため、基礎自治体の視点から特性要因図により分析を行った。このことにより、ヒト・モノ・カネ・情報などのリソース、法律や組織のシステムが有効に活用されていないことを明らかにした。また、県及び基礎自治体における現行の災害対策は、中央防災会議が作成する防災基本計画を受けて地域防災計画を作成し、具体策を策定することとなっているが、その内容は具体的な行動計画となっておらず、このことが被害の拡大や対策の遅れを招いていることも明らかにした。

本研究ではさらに議論を深め、現行の災害対応システムと行政システムについての分析を行った。まず、災害対応システムについては、災害対策基本法の条項等から、現行の災害への対応についての基本的な考え方とその

取組み姿勢を確認したうえで、「防災」の目的とその起源について整理した。基本法制定が大規模水害を契機としてなされたという経緯もあり、我が国における「防災」の概念には自然災害に対して施設整備による物理的対策を中心として被害を防止しようとする思想が強く織り込まれている。こういった背景から我が国の「防災」の概念は根源的に限界を包含することを明らかにした。

行政システムについては、国の災害対策は防災基本計画に基づき、被災地域への激甚災害の指定や特別措置法の制定による被災住民や自治体の支援を行うこととなっているが、縦割りによる国の平常時のシステムや法規制が被災地に持ち込まれ現地への不適合を引き起こしているのが実態である。また、地方においても基礎自治体の施策形成や実施能力を考慮すると、災害への事前・事後の対応力の弱さが危惧される。本研究における“中小規模の基礎自治体”は、3万から20万人程度の人口規模の基礎自治体を想定しているが、このような規模の基礎自治体は、脆弱な財政規模や組織力から大規模災害においては中央政府の縦割り行政による補助金や支援に依存をせざるを得ない。一方で、地域住民の「必要物 (Needs)」を反映した自主的な施策執行が地方自治本来の姿であり、自らも被災しながらの災害発生時の復旧・復興には、基礎自治体が主体的に動かなければ迅速で効果的な施策は不可能である。

このように大規模災害に対しては現状の「防災」を基本とする災害対応システムには限界があり、同時に、中央政府や地方自治体の行政システムとその運用にも縦割り行政という課題がある。この課題を解決するためには両者の機能分担を再考する必要があると同時に、特に基礎自治体においては緊急対応や復旧・復興を行うマネジメントシステム導入が必須となってくることを見出した。

第4章においては、第3章で指摘した災害対応システムと行政システムの現状を踏まえて、非常時に常時の法律やシステムを適用するという緊急時の対応を是正する必要があることを指摘し、国と地方のあるべき姿の方向性を示した。同時に、基礎自治体に向けた災害マネジメントシステムの構築の基本的考え方と、具体的構築手順を示した。

第5章では、過去の震災や戦災からの復興事例をレビューした上で、産官学から災害に関する知識を有する人材を集めた組織を設置し、復興に特化した機能と権限を持たせることを提案した。また、国においては通常時から発災と共に緊急対応が可能となるように関係法や特別措置法の準則や規定を明確にしておく必要があることを併せて指摘した。

第6章では、高知県香南市をフィールドとして、行政関係者に対するヒヤリングや現地踏査を通じて現状の地域防災計画の課題を抽出し、以下の政策課題に関する解決シナリオを提示した。

- 1) 瓦礫処理：発生量推計の新たな手法を提示し、推計された量の瓦礫処理を迅速に行うために分別処理に依らない海岸部での埋立て処理方を提示
- 2) 仮設住宅：現行の防災計画では建設予定地と瓦礫の仮置き場が重複し機能しないことを明らかにし、新たに遊休農地やゴルフ場の活用を行うことを提示
- 3) 高台移転：事前の移転計画の作成や段階的移転計画の導入を提示

これらを実現するためのマネジメントシステムについては、同市の地域防災計画と業務分担表を参考とし、筆者がこれまで行政組織の担当者として災害対策に携わってきた経験も踏まえて事前対策から復興に至る一連のWBS (Work Breakdown Structure) を提示し、その実行に必要な組織構成案についても提示を行った。

第7章においては、マネジメントシステム導入による効果は定性的効果と定量的効果があることを明らかにした。定量的効果の把握においては、瓦礫の早期処理による経済や住民生活の早期の平常復帰等といった時間的効果を推計すると同時に、これによる経済的影響も産業連関分析によって推定した。

第8章においては、提案した災害マネジメントシステムが実際に機能し、効果を出すために必要となってくる事項について国、県および基礎自治体への提言を整理した。これまでの国や県の災害対策は、基礎自治体や住民の視点ではなく、国や県の縦割り行政の中で行わざるを得ない状況であった。今後は住民と直接向き合う現場での問題解決が重要であり、現場での問題解決を支援するための法・制度や財源、組織の運用を含む行政システムの再構築が必要になることを提言した。一方で、基礎自治体に対しては、個々の基礎自治体が有する災害マネジメントシステムを広域的に連携機能する形に進化させてゆく必要があることを提言した。

第9章において、上記の取りまとめを行い、結論とした。

以上