

防災再考

防災意識の改革

「防災の日」

9月1日、この日は言わずと知れた「防災の日」。これは1959年(昭和34)9月26日の「伊勢湾台風」による甚大な経済的・人的被害(死者・行方不明者5098名)を踏まえ、翌年(昭和35年)の閣議了解によって制定されたものである。また、その制定主旨には『政府、地方公

共団体など関係諸機関はもとより、広く国民の一人一人が台風、高潮、津波、地震などの災害について、認識を深め、これに対処する心構えを準備しようというのがねらいである。災害の発生を未然に防止し、あるいは被害を最小限に止めるには、どうすればよいかということ、を、みんなが各人の持場で、家庭で、職場で考え、そのための活動をする』とあり、政府や自治体・関係省庁のみならず、国民の側にも災害の防止、即ち「防災」に主体的に関与し、防災思想を涵養するとともに、防災活動の実践を求めるとなっている。このような防災に関

する国民的啓発活動の成果であろうか、¹⁾その後のわが国では、自然災害における死者・行方不明者の数は、阪神淡路大震災(6437名)と東日本大震災(22199名)の2件を除いて、何れも500名を下回っている(次頁表参照(出展:平成30年防災白書))。

しかしながら直近では、7月に西日本を中心とした前例のない豪雨(平成30年7月豪雨)が発生し、死者・行方不明者の数が200名以上に上るなど、これまでの想定を超えた新たな自然災害が発生しつつある。そして、このような前例のない新たな自然災害が今後も発生するのであれば、当然わが国のこれまでの防災政策や体制を含めた防災の在り方も、その変化を求められることになるだろう。

とはいえ、もし防災の在り方をより効果的な方向に変化させようとするならば、それを変化させようとする側が防災に関する適切な認識・思想を持ち合わせていることが必要となる。な

¹⁾ 政府による関連法規(災害対策基本法等)の制定や防災関連予算の拡充も寄与している。

んとなれば、具体的な政策や体制といったものは、それを創出する人の認識や思想を基盤とするものだからである。

それでは、新たな防災の在り方を求められるわが国の防災に関する認識・思想は、今後の新たな自然災害に対応した防災の在り方の基盤たり得るほどのものだろうか。このような問題意識から本稿では、わが国の「防災」に関する認識や思想を概観し、それらが今後の新たな災害に十分に対応できるほどのものかどうか、また対応できないとすればどのような改善が必要か、といった点について論じてみたい。

わが国の「防災」認識とその課題

まず、防災に関して国民に広く共有されている一般的な認識としては、『自然・人為による災害から人命・財産を守ること』となるだろう。ただ、これには「主体」と「手段」の要素を欠いているので、これを加えると、『何らかの主体が自然・人為による災害から何らかの手段を用いて人命・財産を守ること』ということになり、実際の行動等の記述に適用できる具体的な形式となる。因みに政府・行政側の認識を示すものとしては、『災害対策基本法』の「防災」の定義として『災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ること』と規定されており、災害

年月日	災害名	主な被災地	死者・行方不明者数
昭和 20. 1. 13	三河地震 (M6.8)	愛知県南部	2,306人
9. 17~	18 枕崎台風	西日本 (特に広島)	3,756人
21. 12. 21	南海地震 (M8.0)	中部以西の日本各地	1,443人
22. 8. 14	15 浅間山噴火	浅間山周辺	11人
9. 14~	15 カスリーン台風	東海以北	1,930人
23. 6. 28	17 福井地震 (M7.1)	福井平野とその周辺	3,769人
9. 15~	17 アイオン台風	四国から東北 (特に岩手)	838人
25. 9. 2~	4 ジェーン台風	四国以北 (特に大阪)	539人
26. 10. 13~	15 ルース台風	全国 (特に山口)	943人
27. 3. 4	18 十勝沖地震 (M8.2)	北海道南部、東北北部	33人
28. 6. 25~	29 大雨 (前線)	九州、四国、中国 (特に北九州)	1,013人
7. 16~	24 南紀豪雨	東北以西 (特に和歌山)	1,124人
29. 5. 8~	12 風害 (低気圧)	北日本、近畿	670人
9. 25~	27 洞爺丸台風	全国 (特に北海道、四国)	1,761人
32. 7. 25~	28 諫早豪雨	九州 (特に諫早周辺)	722人
33. 6. 24	27 阿蘇山噴火	阿蘇山周辺	12人
9. 26~	28 狩野川台風	近畿以東 (特に静岡)	1,269人
34. 9. 26~	27 伊勢湾台風	全国 (九州を除く、特に愛知)	5,098人
35. 5. 23	チリ地震津波	北海道南岸、三陸海岸、志摩海岸	142人
38. 1	昭和38年1月豪雪	北陸、山陰、山形、滋賀、岐阜	231人
39. 6. 16	新潟地震 (M7.5)	新潟、秋田、山形	26人
40. 9. 10~	18 台風第23、24、25号	全国 (特に徳島、兵庫、福井)	181人
41. 9. 23~	25 台風第24、26号	中部、関東、東北、特に静岡、山梨	317人
42. 7. ~	8 7、8月豪雨	中部以西、東北南部	256人
43. 5. 16	15 十勝沖地震 (M7.9)	青森県を中心に北海道南部・東北地方	52人
47. 7. 3~	15 台風第6、7、9号及び7月豪雨	全国 (特に北九州、島根、広島)	447人
49. 5. 9	伊豆半島沖地震 (M6.9)	伊豆半島南端	30人
51. 9. 8~	14 台風第17号及び9月豪雨	全国 (特に香川、岡山)	171人
52. 1	53. 10 雪害	東北、近畿北部、北陸	101人
52. 8. 7~	53. 10 有珠山噴火	北海道	3人
53. 1. 14	伊豆大島近海の地震 (M7.0)	伊豆半島	25人
6. 12	宮城県沖地震 (M7.4)	宮城県	28人
54. 10. 17~	20 台風第20号	全国 (特に東海、関東、東北)	115人
55. 12. ~	56. 3 雪害	東北、北陸	152人
57. 7. ~	8 7、8月豪雨及び台風第10号	全国 (特に長崎、熊本、三重)	439人
58. 5. 26	29 日本海中部地震 (M7.7)	秋田、青森	104人
7. 20~	29 梅雨前線豪雨	山陰以東 (特に島根)	117人
10. 3	三宅島噴火	三宅島周辺	-
12. ~	59. 3 雪害	東北、北陸 (特に新潟、富山)	131人
59. 9. 14	12. 18 長野県西部地震 (M6.8)	長野県西部	29人
61. 11. 15~	7. 6. 3 伊豆大島噴火	伊豆大島	-
平成 2. 11. 17~	7. 6. 3 雲仙岳噴火	長崎県	44人
5. 7. 12	8. 7 北海道南西沖地震 (M7.8)	北海道	230人
7. 31~	8. 7 平成5年8月豪雨	全国	79人
7. 1. 17	平成7年(1995年) 兵庫県南部地震 (阪神・淡路大震災) (M7.3)	兵庫県	6,437人
12. 3. 31~	13. 6. 28 有珠山噴火	北海道	-
6. 25~	17. 3. 31 三宅島噴火及び新島・神津島近海地震 (M6.5)	東京都	1人
16. 10. 18~	21 台風第23号	全国	98人
10. 23	平成16年(2004年) 新潟県中越地震 (M6.8)	新潟県	68人
17. 12. ~	18. 3 平成18年豪雪	北陸地方を中心とする日本海側	152人
19. 7. 16	平成19年(2007年) 新潟県中越沖地震 (M6.8)	新潟県	15人
20. 6. 14	平成20年(2008年) 岩手・宮城内陸地震 (M7.2)	東北 (特に宮城、岩手)	23人
22. 11. ~	23. 3 平成22年11月からの大雪	北日本から西日本にかけての日本海側	131人
23. 3. 11	平成23年(2011年) 東北地方太平洋沖地震 (東日本大震災) (Mw9.0)	東日本 (特に宮城、岩手、福島)	22,199人
23. 8. 30~	23. 9. 5 平成23年台風第12号	近畿、四国	98人
23. 11. ~	24. 3 平成23年の大雪等	北日本から西日本にかけての日本海側	133人
24. 11. ~	25. 3 平成24年の大雪等	北日本から西日本にかけての日本海側	104人
25. 11. ~	26. 3 平成25年の大雪等	北日本から関東甲信越地方 (特に山梨)	95人
26. 8. 20	平成26年8月豪雨 (広島土砂災害)	広島県	77人
26. 9. 27	平成26年(2014年) 御嶽山噴火	長野県、岐阜県	63人
28. 4. 14 及び 4. 16	平成28年(2016年) 熊本地震 (M7.3)	九州地方	267人

注)
 1. 死者・行方不明者について、風水害は500人以上、雪害は100名以上、地震・津波・火山噴火は10人以上のもののみか、「災害対策基本法」による非常災害対策本部等政府の対策本部が設置されたもの。
 2. 平成7年(1995年) 兵庫県南部地震 (阪神・淡路大震災) の死者・行方不明者については平成17年12月22日現在の数値。いわゆる関連死を除く地震発生当日の地震動に基づく建物倒壊・火災等を直接原因とする死者は、5,515人。
 3. 三宅島噴火及び新島・神津島近海地震の死者は、平成12年7月1日の地震によるもの。
 4. 平成23年(2011年) 東北地方太平洋沖地震 (東日本大震災) の死者 (震災関連死含む)・行方不明者数については平成30年3月1日現在。
 5. 平成28年(2016年) 熊本地震の被害は平成30年4月13日現在 (震災関連死含む)。
 出典: 気象年鑑、理科年表、警察庁資料、消防庁資料、緊急災害対策本部資料、非常災害対策本部資料、兵庫県資料をもとに内閣府作成

の事前の備えのみならず、災害の最中の対策、災害の事後の対策も加えている点の特徴となっているが、いずれにせよ、『何らかの主体が自然・人為による災害から何らかの手段を用いて人命・財産を守ること』という点は共通項といえるだろう。

このような認識は、それを常に心掛けていれば、多様な災害状況・事態への具体的な対応策（政策・体制）を案出する上での手掛かりを与えてくれるもののようにみえる。しかしながら、実際のところわが国では、『人命・財産の保護』という目的達成のために用いられる「手段」に対して過度な制約が加えられており、結果として多様な災害状況・事態への対応の幅を狭めてしまっているように思われる。では、その制約によって除外されてしまっている手段とはどのようなものだろうか。

その代表的なものは、非常時における統治機構への権限集中や一定の私権の制限を要求する、いわゆる「緊急事態法制」である。このような手段は、脅威にさらされる人命や財産の保護を迅速且つ効果的に行うことを最優先に考えるならば、考慮されてしかるべき手段であり、現在諸外国においても法制化がなされている。またわが国でもかつては、これ類するものとして、旧帝国憲法下における天皇の権能として「戒

それ故に、あえて防災という課題に取り組もうという動機付けも高まってこなかったといえるのではないだろうか。加えてもう一つの理由としては、日本社会に蔓延る強力な権力に対する否定的な認識の存在が挙げられよう。実際、政治的な議論の場において権力の集中や私権の制限の可能性が俎上に上った際、マスメディアを通じて知り得る国民の意見というのはその多数が反対であるように思われる。ただ、このような多数の反対意見が生まれる原因としては、マスメディアによる報道内容が一面的で、権力の集中や私権制限の危険性といったデメリットに焦点を当てるばかりで、そのメリットに触れることが少ないことが挙げられよう。また日本国民は諸外国の国民と比較してもマスメディアへの信頼が非常に高いため、マスメディアが一方的に権力集中の危険性や反権力を示唆する情報を発信し続けることで、国民の意見も自然とその方向に誘導されてしまったものと思われる。そしてこのようにして生み出された認識は、権力の集中や私権の制限を要求する緊急事態法制に対しても波及し、それが『災害事態に迅速・効果的な対応をもたらし、より多くの人命・財産の保護につながる』といったメリットを持つにもかかわらず、それらから国民の目を逸らさせ、むしろ権力の集中や私権の制限によるデメリットにばかり国民の目を向け

「敵」が規定されていた。因みにこの戒厳令の布告は、戦時や事変などの際、行政・司法権を軍の指揮下に一元化することで治安の維持・回復をはかることを目的としてなされるもので、実際1923年の関東大震災の際、治安維持を目的として布告され一定の効果も上げていた。ところが、現在のわが国では、戦時以外の緊急事態を想定した具体的な法律は存在しないままとなっているのである。

では何故、諸外国において運用され、またわが国もかつて有していたはずの法制度が、現在のわが国において設けられていないのだろうか。

希薄な危機意識と反権力意識

その理由として一つには、わが国では、災害への対処である防災が国家にとって死活的な課題であるといった危機意識が希薄になっていることが挙げられよう。例えば、わが国の重要な機能が集中している首都東京は、かねてよりその直下での大地震の発生が予測されており、ま

- 2. 「大日本帝国憲法」第十四条「天皇ハ戒嚴ヲ宣告ス」
- 3. 現在のわが国における緊急事態法制としては、戦時のみを想定した「武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」等がある。
- 4. 「災害対策基本法」第一百五十五条に「災害緊急事態」の布告ができる旨の記述があるが、この布告によって期待できる具体的な効果としては、非常時の物資不足や物価高騰の防止（同法第九十九条（一））に留まる。

させるという傾向を作り出し、結果として法制そのものへの忌避感を生じさせ、その制定はもとよりそれに関する議論すらも憚られてしまような現状を生み出しているのだから。

防災改革は意識改革から

ここまで論じてきたように、わが国では、災害が国家の死活的な問題であるという意識が希薄であるとともに、反権力意識も蔓延ってきた。このような思想傾向や意識の蔓延は、恐らく先の大戦後の占領統治期におけるGHQによるわが国の教育・報道への介入が原因であろうと思われるが、いずれにせよ、災害対策に効果的な緊急事態法制に関する議論すらも憚られているというのが現状である。とはいえ、昨今では地球規模での自然環境の変化が指摘され、またその影響であろうか、わが国における自然災害もこれまでの想定を超えたものが起こりつつあるように思われる。加えて現在懸念されている「南海トラフ地震」では、九州から四国、近畿・東海地方にまたがる広大な範囲での被害が想定されており、これへの対応も今や待ったなしの状況である。このような新たな災害、更には大

た政府・行政機関の機能不全を狙った宗教団体によって毒ガスが散布されるという大規模テロ行為にも実際に見舞われている。そして2011年の東日本大震災では震源から離れたいたにも関わらず交通が不全となり、多数の帰宅困難者を出すに至っている。そして、これらの状況に直面するたびに首都機能の喪失が懸念され、その移転が議論されてきた。にもかかわらず、その議論の中身に至っては、どのような機能をどの地域に移転することが国家の存続にとって最適か、といった政府主導による国家的な視点に立脚した議論というよりも、それらの機能を受け入れることによる受け入れ地域側の利得を焦点とした地域間の綱引きに終始してしまつたかのような印象がある。そしてその結果として、国家の存続に向けた実効性のある機能移転は実現されることなく、わが国の重要な機能の自然・人為災害に対する脆弱性は依然として放置されたままとなつてしまつているのである。事程左様にわが国では、政府・自治体、更にはそれらを下支えしている国民の間に、「災害は甚大な損失をもたらすものであり、それへの対処である防災は国家・国民にとって死活的な課題である」といった危機意識が希薄であり、

- 5. 実現したものととしては、文化庁の京都府への移転（予定）や徳島県への消費客庁の一部機能移転に留まる。
- 6. また直近では、核保有を宣言した北朝鮮による核攻撃の可能性も想定されており、東京の脆弱性は更に高まっているといえよう。

規模災害の発生が予想される中、われわれがなすべきことは防災政策・体制の小手先の改革であつてはならないだろう。むしろそれらを生み出す基盤である防災に関する従来の意識、その改革こそが必要である。

われわれは長らく、ある種の偏見に囚われたまま、防災に関わつてきたように思われる。しかし、われわれ一人一人がこれらの軛から脱し、『非常時に人命や財産をどのようにして守るか』という課題を、虚心にまた合理的に考える意識・姿勢を持つことによつて、将来に向けたよりよい防災の在り方を見出すことができるのではないだろうか。（文：澤田正浩・安全保障博士）

南海トラフ巨大地震の被害想定

被害想定

- ・震度分布、津波高、浸水域
 - ・震度7 151市町村・津波高10m以上21市町村
- ・全壊棟数、死者・行方不明者数
 - ・238万6000棟・32万3000人
- ・ライフライン、インフラ被害
 - ・電力：停電件数約2410万件～約2710万件
 - ・通信：不通回線数約810万回線～約930万回線 等
- ・生活への影響
 - ・避難者数：約440万人～約950万人
 - ・食糧不足：約1400万食～約3200万食（3日間）等
- ・経済被害
 - ・資産等の被害169.5兆円・経済活動への影響50.8兆円
- ・被害の様相
- ・発災直後から3日後、1週間後など、被害の状況を時系列で整理

内閣府資料より改編