

国土強靱化で大規模自然災害に備える ——いかにして国民の命を守るか

公益社団法人経済同友会

1. はじめに

大規模自然災害の発生の蓋然性が高まっている現在、低頻度の大規模自然災害に備え、平時から経済社会システムを強化し、有事に効果を発揮させることによって、国土を一層強靱なものにしていくことは、わが国の経済社会にとって喫緊の課題である。折しも、この秋の臨時国会で「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法案」が審議され、成立した。内閣に「国土強靱化推進本部」が設置され、来年には、防災・減災に関する各種計画の指針となる「国土強靱化基本計画」が策定される予定である。

これまで歴史的に培ってきた防災・減災の英知をさらに進展させつつ、またハードウェア（社会資本）整備に加え、ソフトウェア対応の重要性も十分認識されることにより、真に国民の命を守ることのできる効果的な国土の強靱化が求められている。東日本大震災の記憶が鮮明な今は、国土強靱化対応の好機であり、世界各国で災害に強いインフラ整備が課題となっている中で、こうした強靱化への取り組みがわが国の競争力向上にも寄与する。

2. 課題

これまでの政府の国土強靱化に関する検討内容については、以下の課題が指摘できる。

（1）国中心の対応にとどまり、しかも具体的な検討が不十分

政府の有識者会議であるナショナル・レジリエンス（減災・防災）懇談会において、先述の基本計画の元となる「国土強靱化政策大綱」の案が議論された。「起こってはいけない事態（45）」と「施策分野（12）」を掛け合わせて分析し、各項目をチェックしている。しかし、現在のところ、国の対応が中心で、民間や自治体の役割が明示的には含まれていない。また上記から15の重点化プログラムが選定されたが、明確な優先順位が見えず、目標に向けた達成手段や所要コスト等の検討が十分ではない。今後、司令塔となる国土強靱化推進本部がこうした課題に対して適切に機能することが必要となる。

（2）許されない緊急事態下の「縦割り行政」

大規模災害時の緊急事態下においては、府省庁間の緊密な連携、国・地方・民間の柔軟かつ機動的な役割分担が強く望まれるが、縦割り行政や役割分担の問題の根は深く、先般の震災でも多くの課題を残した。この点の早急な見直しが不可欠であり、低頻度の大規模自然災害という事態における権限委譲について平時から議論を重ね、有事における体制をあらかじめ決定しておかなければならない。

3. 意見

国土強靱化の推進が、真に国民の命を救う自然災害に強い国づくりを開始する契機とするため、以下の三点を提言する。

(1) 民間、自治体の役割を確認して国土強靱化の実効性を高める

災害発生時の情報通信や物流・金融のネットワーク確保は、国民の生命や財産を守るためにとりわけ重要な要素であり、公的当局とともに、民間の役割分担が不可欠である。かかる認識のもと、個別企業のBCP(事業継続計画)だけでなく、業界全体としてのBCP、さらには業種を越えた災害時の事業連携を進めているところもある。今後、災害時における民間部門の事業を通じた支援活動を積極的に後押しするため、法律によって、その位置づけや責任のあり方(免責)などを明確にする必要がある。

基礎自治体では、市町村合併が進み、その役割や責任が増加する中で、首長の役割は以前にも増して重くなった。首長のリーダーシップの下、各自治体は国土強靱化を着実に進め、災害発生に備えなくてはならない。また、各自治体の特性に応じた役割分担が求められるが、とりわけ、被災地域住民の状況を直接かつ大局的に把握できる立場にある都道府県の適切な関与のあり方について、平時において検討しておく必要がある。

(2) ハードだけでは機能しない強靱化、ソフトの重要性を周知徹底させる

国土強靱化イコール公共事業偏重のイメージは、国民の命を守る強靱化の取り組みにとって大きな障害になる。実際、大規模災害から国民の命をハードウェア(社会資本)だけで守ろうとすると、その規模、コストとも幾何級数的に巨大かつ巨額になり、財政的にも対応し難いことは明らかである。先般の震災でも明らかになったとおり、国土強靱化において、国民参加を前提としたソフトウェア対応が、結局のところ災害時に多くの国民の命を救うことができている。先般の震災時では、以前より津波の被害が予測されていた防災教育の浸透によって小中学校内にいた生徒が無事であった例(釜石市)、スーパーマーケットで年3回実践的な防災訓練により死傷者をゼロにした例(陸前高田市)など枚挙に暇がない。また、防災上の危険が指摘されている木造密集住宅地域においては、整備事業と合わせて、家庭等に赤い防火用バケツを配備し、住民による初期消火力を高める取り組み(荒川区)が行われているという例もある。

日頃の訓練や教育が重要であることを強力に周知する必要がある。言い換えれば、想定される災害に際して、すべて公助に頼ることは効率が悪く、災害の悲惨さを伝承する教育から災害に対して身を守る訓練に至るまで、住民による自助と地域コミュニティによる共助が重要である。

(3) 緊急事態下では現場指揮が国民の命を救う

発災直後などの緊急事態においては、現場に指揮権限を委譲し、平時の組織レイヤーをフラット化させ、速やかに対応方針を決定していく必要がある。わが国の災害対策基本法でも「災害緊急事態」について定めた条文があるが、観測史上最大級の規模であった東日本大震災においても布告されなかった。

諸外国では緊急事態における権限集中・移譲を定めているところも多いし、わが国でも、外部からの武力攻撃等を想定して検討された経緯があり、憲法改正の論点の一つにもなっている。権限移譲や合意形成のあり方などについて、国家行政組織法の例外として緊急時の組織体制等について検討を進めておくことが不可欠である。こうした検討により、緊急時における現場指揮者の役割を明確化するとともに、現場指揮者の迅速な決定を促し、無用な決定先延ばしを牽制することにつながる。

もとより、現場の迅速な被害対策、復旧・復興に向けた判断対応を実現するためには、平時から現場指揮を担う都道府県等が、その内容を検討し、必要な訓練を重ねていくことが必要であり、そのためにも政府において緊急時における権限委譲のあり方について検討を開始されることを期待する。

また、災害復旧後の復興フェーズにおいても、被災地に近い場所において、時限的に大幅な権限を委譲し、速やかに復興を進める仕組みが不可欠である。東日本大震災後に復興庁が創設されたが、権限は元の組織が持ち続けるため、主体的に復興に向けて活動できる体制になっていないという批判も受けている。

4. おわりに

さらに国土強靱化に関連して、以下の2点について付言する。

(1) 社会資本の老朽化への対応については総合的なコスト低減が喫緊の課題

高度成長期に作られた社会資本の老朽化が問題になっている。現状では、低頻度ではない災害でも危険なレベルにあるものも存在している。問題はその対策であるが、必要な社会資本は早急に手当てすることは当然であるが、人口減少時代に真に維持することが必要な社会資本のあぶり出しと、最新の民間技術を活用した効率的な更新により、社会資本の維持更新のコストを総合的に低減していく必要がある。

この面では、政府がPFI/PPPを10年で約3倍に増やすことを目指しており、民間資金活用事業推進機構も設立されている。特にPFI/PPPを活用すれば、民間資金やノウハウ等の活用に加え、契約の中に基本的な性能基準を示すことが可能で、料金設定等についても自由度があるなど、予算の効率的な利用につながる。

先般、会計検査院の調査によって、自治体庁舎等の公共施設で新耐震基準を満たしていない建物がまだ多い状況が明らかになった。東日本大震災においても新基準が有効であることが示されており、とりわけ各地域の災害対策拠点となる庁舎等の耐震化工事をどう進めていくか、検討を急ぐ必要がある。加えて、民間住宅でも耐震化対応が遅れている、という問題がある。民間住宅における耐震化を進めていくためのインセンティブ付けについて、改めて工夫を凝らす必要がある。その際、中古住宅市場の整備によって、耐震化された住宅の価値が適切に評価される状況になるよう努めていくことが重要である。同時に、民間住宅の耐震化がより安価かつ簡便にできるよう、民間事業主体側の技術革新が急がれる。

（２）企業活動の強靱化も必須、経営者は責任の自覚を

企業が果たすべき財・サービスの供給責任のなかには、災害が発生した緊急時により強く求められるものがある。本社機能の喪失や情報途絶、輸送の困難化などに備えて、各社ともBCP対応の充実を急いでいるが、個社、同業種のみならず、オフィス街や各拠点がある地区における面レベルの連携体制が重要である。平時における体制が有事に必ずしも最適とはならない面もあり、日々の業務の中で、災害対策に関するホットスタンバイとなるような施策を組み入れておくことも必要である。こうした努力こそが企業活動の強靱化として求められている活動であり、経営者として、企業活動の継続は社会的な責務であることを改めて認識する必要がある。

以 上

2013年12月現在

国土強靱化検討部会

(敬称略)

部会長

稲葉延雄(リコー 取締役専務執行役員 CIO)

委員

渥美直紀(鹿島建設 取締役副社長執行役員)

片山泰祥(日本電信電話 取締役副社長)

河原茂晴(KPMG FAS (KPMG Japan)

エグゼクティブ アドバイザー公認会計士)

瀬戸 薫(ヤマトホールディングス 取締役会長)

富山和彦(経営共創基盤 代表取締役 CEO)

野田由美子(プライスウォーターハウスクーパース

パートナー、PPP・インフラ部門アジア太平洋地区代表)

橋本圭一郎(ビットアイル 監査役)

檜垣誠司(りそな総合研究所 理事長)

樋口真哉(新日鐵住金 取締役副社長)

深澤祐二(東日本旅客鉄道 取締役副社長)

松下功夫(J Xホールディングス 取締役社長)

若林勝三(日本地震再保険 取締役会長)

以上13名

事務局

篠塚 肇(経済同友会 政策調査第3部 部長)

松本 岳明(経済同友会 政策調査第4部 マネジャー)

高橋 玄(経済同友会 企画部 マネジャー)