

安全な社会を造るために

明治大学 公共政策大学院
ガバナンス研究科長・教授
市川宏雄
Hiroyuki Ichikawa



危機への対処

地震や水害の頻発する日本にあって、生活の安全は常に国民にとっての最大関心事である。こうした自然災害からテロに至るまで、諸々の問題が起きるたびに、そもそも危機は一体どのくらいあるのか。必ずや対処の方法はあるにしろ、どこまで準備すればよいのかが議論になる。現在、危機管理は私たちが生きていくうえで避けては通れないものとなりつつある。それでは、その危機管理はどこまでやるのか、できるのか。人々はどのくらいそれを認識しているのか。危機について、国は災害対策基本法で「防災」という言葉を使っている。さらに防災のほかに

「減災」という言葉もある。この法律では、防災につい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ぐこと及び災害の復旧を図ることと定義している。

実は伊勢湾台風で初めて日本に災害対策基本法ができた。その後、災害の度に新たな法律の条項が加えられていく。一九九五年に起きた阪神・淡路大震災を契機として、自衛隊が災害に取り組むための手順が改定された。二〇一一年の東日本大震災では、その仕組みの変更が有効に働き、自衛隊がすぐに災害対応に参加できた。危機管理というのは簡単ではない。なぜなら、危機管理のためにはハード（施設、インフラ）の十分なレベルアップと同時にソフト、すなわ

ち人間の能力も上げないといけない。そのため私は二〇一一年に日本危機管理士機構を立ち上げて、行政職員、民間企業の社員を対象として危機管理士認定を始めた。

危機管理の処方

現代社会は土木技術が格段に進化したので、今まで危なかった所が大丈夫になったと錯覚しているが、ひとたび災害が発生するとやはりそうではないのだと思われ知らされる。すなわち、より多くの個人がそれを認識しておかなければならないのである。

危機についての英語の言葉には、'incident'から始まって、'emergency'、'crisis'、'disaster'を経た後、二〇三〇年代に向けて、日本全国でこの危機に対応する基盤整備をどうするのかという大変な課題が出てくる。

安全な社会を造るために

もちろん減災のための建設は必要である。洪水を例にすれば、かつて建設省時代の河川局では五〇年堤防と言って、五〇年に一度の洪水は防げる堤防を造った。次に、一〇〇年堤防にしようとなった。となると、そこまでやる必要があるのかの議論となった。

このことは危機管理においても同じである。実は、役所の中で危機管理に関する予算、人員、それから優先順位、財政力等がネックとなって危機管理力を上げるための妨げになっている。費用対効果をどこまで考えるかということについて未だ決定的な基準がない。釜石港の湾口にあった世界で最も有名な六三郎の深さを持った防波堤が津波で壊れた。しかし、津波の勢いを低減する効果はあった。確かに減災においてお金をどう使うかというのは、総合的な見地に立たなければ答えはない。法律で決める必要がある。しかし、その結論を待っているのは安心できる社会の維持はできない。結局、個人個人が認識を持って「おかしいのではないか」と思う、この個人の能力が今まず必要なのではないか。

社会資本はどうなるのか

本大震災を踏まえて、あなたが社会資本に求める機能を言ってください」という国土交通省が行った意識調査では、四分の三の人が安全・安心を確保する機能が欲しいと答えている。

日本の社会資本は大丈夫なのか。建設後五〇年以上経過したインフラの割合は、道路では二〇一〇年度は八%、二〇二〇年度になると二六%、二〇三〇年度になると五三%となる。これから一五年ぐらい経つと半分の社会資本が建設後五〇年経過した老朽化施設となるのである。笹子トンネルの天井落下事故はその予兆として受け取らねばならないことを認識させられた。しかし、こうした施設のすべてを同時に更新することは財政的には簡単ではないので、優先順位をつける必要がでてくる。そこで、誰を助けるのか、何をどのくらい更新する緊急性があるのかという話がセットになってくる。同じように老朽化しても壊れるものと壊れないものがある。ある災害に対しては大丈夫、ある災害に対しては駄目であるということもある。複雑なマトリックスを造りながら考えねばならない。いまや成熟国家の最大のテーマは、造ったものをどうやって維持、更新するのかなのである。これから二〇二〇年というオリンピックの年

catastrophe^{カタストロフ}である。incidentは年中起きている小さな事故であるが、ハイインパクトの法則というものがあって、一つ事故が起きればその背後に二九の問題があって、その背後に三〇〇の事件が実はあるのだと言われている。

さらに危機への対応についても段階がある。全米知事協会が一九七〇年代にMitigation、Preparedness、Response、Recoveryの四段階を定義した。第一段階は減災・被害抑止や軽減のための活動で、最も分かりやすい例がダム建設である。次の段階が事前準備。災害は必ず来るということを前提に行う防災訓練などがある。第三段階は災害発生時の応急対応である。第四段階は、復旧と復興。復旧というのは災害前に戻す、復興というのは更に次に進むという違いがあるが、物理的なもの、精神的なものを全部復旧した後で次に向かうための段階である。

実は危機管理対応はこの四段階でどうお金を使うかに行き着くが、日本の土木建設事業の根幹は多くが第一段階の減災にある。「コンクリートから人へ」の反動として始まった国土強靱化もこの減災のための国土造りである。

それでは危機管理はどこまでやるべきなのか。危機管理に対する国民の関心について、「東日