



わが国の災害対応：特徴、教訓および課題

豊田, 利久

(Citation)

開発を問い直す : 転換する世界と日本の国際協力:303-319

(Issue Date)

2011-11

(Resource Type)

book part

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90006616>

※ この論文ファイルは印刷不可です。



第 16 章



わが国の災害対応

～特徴、教訓および課題～

豊田利久

Toyoda Toshihisa

はじめに

近時、わが国の国際協力事業の中で国際防災協力が次第に重要な分野になりつつある。国際緊急援助隊派遣に限れば 1987 年以來の歴史があるが¹⁾、過去十数年の間に被害軽減・抑止を重点とする様々な国際協力の多国間・二国間の事業が展開されつつある。先進国の中では際立って自然災害の発生件数が多いわが国の経験が、同様に災害の多い諸国への教訓となるものもある。

わが国は、その地理的・地質的・気象的環境により、自然災害から逃れることはできない。地震、津波、火山噴火、台風、大雨、洪水および地滑り等に毎年襲われている。日本の面積は地球大陸のわずか 0.25% しか占めていないのに、自然災害の発生率は非常に高い。実際、1970-2007 年間における世界全体の自然災害による被害総額の 13.4% はわが国で生じている²⁾。

しかし、その被害を軽減することは可能である。このことは地震工学等の専門分野でも、また国際防災協力の諸会議でも主流になっている考えである。しかし、被害はモノ（建築物・工場・交通・ライフライン等の物的施設）だけでなくヒト（人命・生業・所得等）にも及び、その軽減のためには多額の

1) 「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」が施行されたのが 1987 年である。

2) 内閣府 (2010) p. 20 参照。元のデータは、ベルギーの疫学研究センター (CRED) が作成している世界災害データベースに依拠する。

カネを要する。このようにモノ、ヒト、カネをめぐる適切なマネージメントの議論が必要となり、きわめて社会科学的な課題なのである。しかし、わが国では伝統的に災害の被害については、(人命は別として)モノを中心に考えられてきた。少なくとも1995年の阪神・淡路大震災(以下、阪神大震災と呼称)まではヒトの側面は軽視され、そのために被災者の救済は不十分なままであった。その後の16年の間に被災者や被災地の復旧・復興のための組織や制度はかなり進んだ。しかし、そのような改善があったものの、2011年の東日本大震災の発生により、大規模災害においてはなお多くの被災者の問題を解決できないという政治や経済を中心とする社会科学的な課題が露呈した。

アジアを中心とする途上国に自然災害の被害が集中し、わが国の果たすべき国際災害協力の役割はますます増している。その際、わが国が多年にわたって経験してきた被災の状態、復旧・復興や事前の軽減・抑止における良かった点、反省すべき点を災害多発国へ教訓として伝授することも重要である。従来はどちらかというとモノを中心とした被害の軽減措置や復旧・復興について伝授されることが多かった。ヒトやカネも含めた災害サイクルの全体的なマネージメントを伝授するためには、まずわが国の防災体制を理解し、その不十分な点の改善を目指すことも重要である。本章はそのことを意識して、日本の防災体制を客観的に考察することを試みる。

1. 阪神大震災までの歴史的概観

第二次大戦前

経済発展が未熟で政治・行政組織も未熟な段階では、自然災害は個人に突然降りかかる災難で、自助努力で生活や事業の復興をせざるを得なかった。災害経験を積むに従って、ローカルな局面では、堰堤で水害を減らすとか、筋交いを入れて建物を強化するなどの様々な防災上の「先人の知恵」は自然に発達した。

政治・行政組織が整備されてきた明治以降、自然災害に対して政府が果たす役割(公助)が認識された。わが国で最初の自然災害対策に関する法制度

は、1880（明治13）年の備荒儲蓄法を嚆矢とする。同法には食料等の実物支給等が規定されたが、大規模な風水害に対応できなくなり、対象者数や額を限定して国からの現金支給の道を拓いたのが1899（明治32）年の罹災者救助基金法である。同基金法は、道府県に基金を設置し、被災者が一定の要件を満たせば国からの補助金が支出される仕組みであった。この時期に、国費を道府県を通じて被災者に支給したことは画期的なことである。

1932（大正12）年の関東大震災においては、後藤新平の強力なリーダーシップによって帝都復興院を設置し、当初の復興予算は約3分の1に縮小されたとはいえ、ほぼ国家予算に匹敵する約12億円が復旧・復興に投下され、国の全面的事業として復興が取り組まれた。これは、大災害後における都市計画や再開発におけるわが国の歴史上のモデルケースとなった。しかし、阪神大震災や東日本大震災における復興でもこのような国の全面的事業として取り組むことが提案されることはあっても、まったく同じ復興の手法は取られることはなかった³⁾。

戦後復興から高度成長期

終戦直前の東南海地震（1944年）に続き、終戦直後の南海地震（1946年）は広域的な大災害であったが、道府県ごとに異なった対応がなされた。この問題を平準化する必要が判明して災害救助法が制定された。都道府県と国の分担が規定され、各省庁の役割も下位法令でその頃に整備された。しかし、復旧・復興における国と地方の役割分担という形が定着することになり、以

3) 関東大震災と同じ復興政策が取られなくなった理由としては、次のような歴史的・制度的・経済的理由が考えられる。①後藤新平のような行政・立法を牛耳ることができた傑出したリーダーがいなかった。②戦後において行政（中央省庁）の縦割り・分業化が進み、災害復興においても各省庁を完全に統括して事業展開することが容易ではなくなった。③戦後、防災の主体は中央ではなく地方（自治体）であるという考え方が普及した。④モノだけではなくヒトの復興の重要性が認識され、同時に都市計画における公共の福祉と個人の権利（例えば土地所有権）とのバランスが求められるようになった。⑤莫大な復興財源を国債発行で賄う場合の事後的なインフレ等による経済破綻を恐れるようになった。とはいえ、技術官僚が都市計画や防災対策に大きな役割を果たすわが国の伝統は、その後の政府・自治体の中で脈々と引き継がれている。

後においては関東大震災の復興事業のような国の全責任の下で実施する形態は不可能になった。

1959年の伊勢湾台風における経験から、復旧・復興対策だけでなく防災の視点も入れた対策の体系化を行ったのが災害対策基本法であり、わが国の現在の災害対策の根幹をなす法律となった。また、1962年制定の激甚法は、激甚災害に認定された場合の国庫補助の嵩上げ措置を導入した。

戦後復興におけるインフラ整備や都市計画、さらに様々な自然災害に対応する国土保全のような事業が進み、そのための公共事業が増大した。1950年代後半から70年代にかけて急速な高度成長を経験する。その過程で、産業と人口の都市への集中化が進んだ。都市部の狭い地域へ人口が集中し、社会の脆弱性が高まり、災害リスクが増大した。この時期の防災対策は、拡大する都市の様々な問題の一つの課題と考えられるようになり、都市の再開発事業の中で防災を取り入れる考えが進んだ。

また、地域社会の災害からの回復力をビルトインするために消防団、水防団が戦後間もなく制度化された⁴⁾。

1980年代から阪神大震災まで

公共事業の中で国土保全へ予算措置を割くことはわが国における財政面で優れた防災体制の一面である。平時の年には治山治水、傾斜地崩壊対策、海岸事業等の国土保全への支出を行うが、大災害が起きた場合にはその復旧事業費にある程度を回すという伸縮的な運営を行っている。しかし、高度成長期が終焉し、税収の減退から公共事業の縮小が始まったこの時期から、一般予算に占める防災関係予算の割合は急減する。しかし、防災関係予算の中の国土保全の割合は50~60%をキープしている⁵⁾。

永松（2008、p. 197）によれば、この時期に「減災」概念と「自助・共

4) 消防団は消防組織法（1947年）により、水防団は水防法（1949年）により設置され、地域防災において重要な役割を担っている。

5) 国土保全以外の防災関係予算の費目は、災害予防（約30%）、災害復旧（約10%）、科学技術（約2%）である。内閣府（2010）『防災白書』pp. 53-55参照。

助・公助」概念が登場したという。すなわち、「災害を無くす」という発想から「被害を軽減する」という発想への転換である。また、防災に関してすべて行政に依存するということではなく、住民自らが生命・財産を守るという思想の普及を図る必要が防災専門家からなされた⁶⁾。すなわち、徐々に進められてきた政府の防災対策でも被害をなくすことはできないこと、公助の他に住民の役割分担が必要であること、地域コミュニティにおける防災活動の重要性等が唱えられた⁷⁾。これらの背景には、安定成長時代における税収の落ち込みから政府の防災予算の縮小という経済的側面もあったといえる。

2. 阪神大震災以後の展開

1995年1月17日の阪神大震災は、産業と人口が集中した都市部を襲った戦後初の都市直下型地震であった。マグニチュードは7.3、死者6400人、被災建物68万2000棟（内、全壊14万7000棟）であった。

このような大規模災害であったから、政府は従来の法制度で対応できぬものに対しては特別措置法で対応した。そのほとんどはモノの復旧・復興に関するものであった。例えば被災家屋の解体処理に公費が投入され、早い段階で壊れたモノが片付けられた。しかし、緊急対策、復旧、復興の過程で様々な問題が露呈した。

政府の組織と対応

阪神大震災においては、中央政府・地方自治体双方の最初の段階の緊急対応が遅れた。県庁や市役所の建物の被害や交通・通信手段の切断から円滑な情報伝達ができなかったという物理的理由があった。しかし、より重要な初期対応の遅れの原因は政府の組織にあった⁸⁾。災害対策基本法によれば、非

6) 例えば、木下（1983）参照。

7) コミュニティに基づく被災者・地域の防災や復興が主流的考えになっている点については、Okada & Hiraoka（2008）参照。

8) 政府の災害対応組織の問題点については、風間（1998）参照。

常災害が発生した場合、首相は災害応急対策を推進するために、総理府に非常災害対策本部を設置することができることとされ、阪神大震災までに20回設置されてきた。そこでは、災害応急対策について関係機関による総合調整が行われる。本部長には、国土庁長官が就任することが慣例化されており、阪神大震災においても国土庁長官がその任に当たった。非常災害対策本部は当日の10時からの平時の閣議ののち、災害発生後5時間経過した11時に設置された。本部長は、出先機関の長や自治体の長に対して「指示」することができるが、省庁に対する指示権限は認められていなかった。したがって、緊急対応や復旧の過程で各省庁の縦割りの対応、事業がなされる傾向があった。

首相は、「異常かつ激甚な」非常災害が発生した場合には災害緊急事態の布告をして、緊急災害対策本部を設置し、自らが本部長をつとめることができる。その場合には、私権の一部制限、大幅な交通規制、緊急物資の調達、予備費の支出なども可能になるという。しかし、この体制は関東大震災並みの場合に予定されているとされ、設置の要望があったものの設置されなかった。

当時の非常災害対策本部は、国土庁防災局に各省庁の行う諸活動の情報が集まる場ではあっても、予算執行等の権限をほとんど持たず、各省庁を管理して事業展開できるようなものではなかった。したがって、阪神以後、防災担当の強化を図って内閣府に防災担当部門を置き、防災担当国務大臣を就任させる改革がなされた。総理直属の内閣府の中に防災担当部局が格上げされ、スタッフも増強された。また、災害対策基本法の改正により、首相に現地対策本部を設置する権限が与えられた。

このような背景の下で、2011年3月11日に東日本大震災が生じた。マグニチュード9.0という宮城沖を震源とする広範囲にわたる本震・余震の他に巨大な津波が押し寄せた。死者・行方不明者2万4000人、建物被害は44万9000棟（内、全壊は10万3000棟）となり、わが国にとっては戦後最悪の自然災害となった。さらに、福島第1原発の破損と放射性物質放出被害が今回の被害を大きく増幅する結果となった。原発事故は、地震・津波で引き起こされたものとはいえ、人工物の設計・設置・管理上のミスによるもので人的災害といえる。

阪神以後の緊急対応の整備が進んでいたことや昼間の災害であった事情もあり、政府の対応は早かった。緊急対策本部が設置されたのは40分後である。この点は評価される。残念ながら防災担当大臣は環境大臣が兼務しており、環境行政に専念していた経緯があった。さらに、地震・津波の被災地への対応と福島原発の被災地への対応を分ける必要が生じ、被災者支援問題に専念する副本部長を副官房長官に当たらせる組織作りに手間取った。現地対策本部（仙台市）の設置も遅れた。緊急対策本部の迅速な立ち上げに比べて、その後の復旧・復興への政府の対応は混迷し、遅延した。首相が様々な会議やアドバイザーを設置してその指揮系統が錯綜したこと、原発事故が連日厳しい新しい展開を示したこと、被災地域が広大であること、財源が見出せないこと、等々の条件が重なった。

復興に関しては、阪神の場合、被災地元自治体が復興計画を立て、国が予算面等で支援するために6月末に災害対策復興本部が首相を本部長として設置された。同時に現地対策本部を設置、地元自治体の声を政府に届ける強力な政治家を配置した。東日本における復興計画の策定は各自治体の事情が異なるので出揃うのには時間がかかるのは頷ける。しかし、大規模な復興構想会議を設置し、将来の発展を見据えた復興デザインと復興計画の中央・地方の調整を任せ、大きな役割を付与したことも遅れた原因であろう。

この会議の設置が成功したか否かは現段階では不明であるが、阪神の時に比べて進歩している点も強調したい。阪神の場合、兵庫県及び各自治体が復興計画を独自に作成、従来から進めていた人工島、神戸空港、土地区画整理や再開発の大型プロジェクトをはじめ、多数の事業が計画に盛り込まれた。しかし、それぞれの事業費の精緻な見積もりと財源を考慮せずに作成したもので、地方自治体の厳しい財政負担を抱えることになったし、実現せず「絵に描いた餅」になった事業も多い。この点で、今回の東日本の場合、復興計画に国の財源を初めから考慮しようとしており、地方の負担を軽減しながら事業を展開しようとしている点は評価される。

自衛隊の出動

兵庫県の緊急対応で遅れたために人命救助に功を奏しなかった最大のもの

は、自衛隊の出動要請が遅れたことであった。当時のプロトコルの下では、自衛隊は首都圏の震災に対しては災害出動の準備を行っていたが、他の地域で起こる災害については自動出動は想定されていなかった。自衛隊法 83 条によれば、災害派遣を防衛庁長官に要請できる主体は県知事とされている。知事の要請が遅れるなか、被災地縁辺の伊丹の第 3 師団は小規模の人命救助を 8 時頃から始めていた。他方、姫路駐屯地からも県庁に出動要請を待つ旨の連絡が同時刻頃からありながら、(当時の電話連絡がスムーズでなかった事情はあるが) 知事の決断は遅れ、10 時に事後承認のような形で出動要請をした。自衛隊の本格的救助活動は 17 日深夜からとなり、おびただしい市民ががれきの下であえいでいたことを考えるとこの数時間の遅れは反省すべき事項である。この失敗を反映して、その後の自衛隊の災害出動は迅速に行われるようになった。2011 年の東日本大震災では神戸のような生き埋めの人は比較的少なかったが、人命救助のほか、遺体収容、がれき整理、被災者援護等の活動を長期にわたって展開した。非常災害時における自衛隊の有効な活動は、被災者だけでなく国民から認識され、高い評価を得た。

モノとヒトの復興のバランス

阪神大震災の物的ストックの被害は、兵庫県（および国）の公式発表によれば約 10 兆円とされた。そのうちの 60% は建築物（住宅、オフィスビル等）、10% は港湾、交通関係（高速道路・鉄道）が 9%、商工業設備が 6% 等々であった。このうち、公的インフラについては激甚法の適用やその他の特別措置によって比較的短期間に復旧された。阪神大震災までの災害対策基本法の復旧目的は、目に見えるモノを元に戻すことであった。総事業費のうちで国がネットで支出した復興資金は約 5 兆円であるが、そのほとんどすべてはこのような物的ストックの復旧費であった。

兵庫県全体の復興事業は結果として 823 事業が行われ、その総事業費は 16.3 兆円、財源は国費が 3 分の 1、県が 14%、市町が 18%、その他（第 3 セクターや民間事業者）が 28% であった。増田・塩崎（2010）によれば、「復興計画」とはいえ、①被災者救援・被災地復興を目的とした復旧・復興事業、②被災者や被災地の復興を直接の目的としない防災事業、③震災前か

ら継続され震災に無関係な通常事業、に分類される。例えば、閑空2期工事や大阪湾横断鉄道構想の推進のための費用も含まれているという。そして、物的ストックの形成費が6割を占める。

住宅については、避難所・応急仮設住宅・復興公営住宅という3段階のプログラムによって進められた。初めから避難所に入っていない世帯をはじめ自立できる世帯はこのプログラムからはずれ、最終的に復興公営住宅に住むことになったのは弱者優先の立場から高齢者が多数を占めた。10年間は安い家賃を設定したが、現在でも約4万人が居住している。60万棟の建物被害があり、全壊・全焼の住居だけでも15万棟近くあったので、大多数の世帯（全壊でも7割以上の世帯）はいわば自助努力で住宅を再建したか、諦めて民間賃貸住宅に入ったことになる。全壊世帯には見舞金を支払われ、雑損控除等の税制措置はとられたものの、住宅再建は多数の被災者の生活を直撃した。したがって、2重ローンに苦しむ世帯など、多くの被災者は住宅再建のために生活水準を下げざるを得なかった。

公営住宅に入った世帯も高齢者中心となり、新しいコミュニティが生まれにくく、孤独死や自殺者が相次いだ。応急仮設時代からの孤独死は約880名を数える。この孤独死数は極めて社会的な性格を有するもので、被災者の人間の社会保障を重視した措置がとられていたら減らせたはずである。

人間復興に係る公的支援は重視されなかった。すなわち、緊急対応時の救助法の適用において、同法では生業支援のための現金支給の可能性を規定しているにもかかわらず、一貫して現物支給（避難所への弁当支給等）に限定され、この方針は今でも変わっていない。次に、生活の基盤となる住居の再建においては、解体処理は支援されたが新築、修理等への支援は頑なに拒絶された。政府の方針は、従来からの「個人資産は補償しない」ということであつた。住宅の直接支援はできなくとも、被災者の多方面のサポート（住宅ローン、学業ローン、小規模事業者の営業ローンの利子補給等）等の必要を感じた兵庫県と神戸市は共同で9000億円の復興基金を設置し、その運用利益で10年間の事業を展開した。国の予算は運用条件が厳しく、被災者の生活支援ができないのでこのような基金が考案されたが、その基金と運用資金はすべて税金（大部分は地方交付税）で賄われた。この基金の適用を受ける

ためにも所得条件等の様々な制約があり、実際の運用は目的の4割程度だったという指摘もあるが、ある程度きめ細かな事業を柔軟に行えたことは評価されよう。

「個人補償はできない」という長年の政府の方針の下では多くの被災者が生活再建できない状況がみられた。これに疑問を持った市民運動が盛り上がり、一部国会議員も賛同して、ついに1998年に被災者生活再建法が成立した。全壊世帯で最大100万円まで支給することになったものの、住宅再建の直接費用には使用が認められなかった。その後、地震・その他の災害が多発し、各地で同様な生活再建の問題が被災者、市民、学者、地方自治体等で深刻な問題として議論されるようになった。知事会がリードして都道府県で基金を設置、実際の支払い時に国も半分を支出するシステムである。2007年に議員立法で、全壊世帯には最大で300万円を支払い、所得条件や用途にも制限を置かない柔軟な生活再建支援法の改正がなされた。これにより、長年の「個人補償不可論」は霞が関のわが国独特の「原則」であったことが明確になった。これは阪神の被災者には適用されなかったが、2001年以後の様々な大きな自然災害の被災者に適用されてきた。

この背景の下で生じた東日本大震災では、政府・自治体・国民も共通に被災者の人間復興、生活復興にまず関心を向けている。阪神以後、いわば「コンクリートだけでなくヒトも」という運動がなされてきたが、そのような方向に確実に向かっている。緊急対策本部の2本柱の1本は「被災者支援」となっており、阪神の時を思えば今昔の感がある。しかし、支援体制の組織はできて迅速に機能していないことは先に述べた通りである。

間接被害と地域経済

阪神大震災以前には一部の専門家によってしか間接被害の概念が議論されていなかった。上に述べた被害額はすべて物的なストック被害を示す直接被害である。間接被害とは、直接被害の発生によって、交通手段が遮断されたり、働く場所が毀損したり、取引相手が焼失したり、様々な原因で生産や所得などのフローが減少することである。特に現在のような取引と情報のネットワーク化が進み、経済取引の複雑な分業化と垂直的統合が進んだ経済では

どこかのネットワークの遮断は多方面への間接的波及を与える。阪神の場合には、サプライチェーンの切断効果はそれほど大きくはなかった。しかし、筆者自身の事業所のアンケート調査⁹⁾では、港湾の毀損が大きく神戸経済の地域生産の落ち込みの原因になったし、小規模店舗の自らの建屋の毀損で商業の再建が遅れた効果が大きかった。大規模製造業は、ストックの直接被害は大きかったが、立ち上がりも比較的早く、間接被害は比較的小さいということも分かった。

Toyoda (2008) は、被災地である兵庫県の地域総生産を用いて間接被害を震災後14年間にわたって推定した。震災がなかったと想定した場合に算出されたであろう各年ごとの総生産を、国全体の景気状況も考慮しながら推定し、現実の総生産の値との差で各年の被害額を推定した。2度にわたる補正予算が組まれて復興需要が集中した最初の3年間は確かに間接被害は復興需要の引き上げ効果で顕著に出なかったが、3年後から被災地の経済が落ち込み、14年後にやっと震災の間接被害がほぼ消失したことを見出した¹⁰⁾。

このような間接被害のパターンは阪神の場合の特徴でもあった。物的ストックの直接被害を元に戻すことが復興政策の主な目的であり、被災した家計や地域経済を活性化させる政策誘導はあまりなされず、自助努力に基本的には委ねられたからである。被災した自治体である兵庫県が、災害復興における共済保険制度を推進したり、全国知事会を率先して被災者生活復興支援金の基金維持に熱心であるのは、自助だけではなく共助が生活復興に必要であることを自ら経験しているからである。

東日本大震災でも、この間接被害がどのようにになるか注目されている。数カ月間のサプライチェーンの被害の波及が大きかったこと、漁場や農地という生業の基盤を毀損した効果が長引くこと、さらに原発事故という人災の間接被害はどのように展開するか分からないこと等、阪神大震災とは異なった展開になっている。ストックの復興はある程度の迅速さが必要だが、同時に

9) 豊田 (2001) 参照。

10) 林 (2010) も阪神大震災の復興過程では人間復興や地域経済の遅れが特徴的であることを別の視点で述べている。

被災地経済の復興需要がなるべく長く継続するような事業展開が望ましいことが、阪神の教訓としていえる。

ボランティアとコミュニティ

阪神大震災を契機として、市民の側にも新しい活動と役割が意識されるようになった。1995年には、全国から多くのボランティアが被災地を訪れて支援に参加した。災害発生から13カ月間のボランティアの延べ数は約140万人（兵庫県発表）を数え、「ボランティア元年」といわれた。そのうち約60%は学生で、多くの若者の行動が再評価されることにもなった。当初は受け入れる行政側にも不慣れなこともあり、活動の需要と供給のミスマッチから混乱も見られた。しだいにボランティアの協調や組織化が進み、中には被災者の救援から復興までを国内外で専門的に展開するNGO組織もあちこちに生まれた。東日本大震災でも多くのボランティアが全国から（外国からも）参集した。内閣府にボランティア連携室を設けたり、全国的なNGO、NPO団体のネットワーク化が進んだり、さらに市民社会の災害復旧へ向けた共助の形が強まった。NGO、NPOを支援する「ジャパン・プラットフォーム」による資金面での活動支援、さらに通常は途上国支援に特化しているNGOの東北地方での活動を資金面で支援する「国際協力NGOを支援するNGO（JANIC）」などの新しい展開が見られた。これらの原資の多くは一般からの寄付金であり、お互いに支え合う新しい市民社会の連帯が強まったといえよう。

阪神大震災の復興で反省されている点の一つは、復興都市計画を行政指導で進めるとコミュニティの分断が生じるという点である。具体的には、災害後に伝統的に行われてきた土地区画整理事業や市街地再開発事業において、被災者は住居や営業の場を失われており、事業に余裕を持って対処できない。結果として新しい住居ができた場合のコミュニティは失われ、まちの活気を失うこともある。中越地震における山古志村のコミュニティの結束した復興のように、コミュニティの構成員の希望を第一義的に入れた計画でないと最終的な目的が達成されない。東日本の場合は、各被災地ごとに事情が異なるので様々な区画整理や再開発などを経た紆余曲折が予想されるが、コミュニ

テイを保つことは阪神の密集住居の場合よりも容易かもしれない。

3. 国際協力の進展と展望

わが国独自の取り組み

わが国の防災分野の国際協力は、ODA 大綱および ODA に関する中期政策等に則って行われている。災害予防の分野では、様々な災害に対する脆弱性の緩和を目的とするが、当初に述べたようにわが国は多くの災害の経験があり、特に、災害に強いインフラ整備と災害対策のための研修員受け入れによる人材育成を行っている点に特色がある。2008 年度における技術協力に限っても、防災関係のプロジェクトは 14 カ国・地域で 19 の事業、防災関係の集団受け入れ研修実績は 30 コース、第 3 国研修が 7 コース、専門家派遣は延べ 32 の事業を展開している¹¹⁾。特に近年、重要な分野になっていることがこれからもうかがえる。

国際緊急援助は 1987 年～2010 年の期間で、物資の供与 395 回、救助チームの派遣 14 回、医療チームの派遣 49 回、専門家チームの派遣 31 回、自衛隊部隊の派遣 11 回となっている。阪神大震災の時は、国内なので JICA としては公式派遣ができないということで、医療チームが個人資格の形で被災地入りしたこと、しかし国内に備蓄していた援助物資を阪神の被災地に送ったことを記憶している。今回の東日本ではこのような限界は乗り越えて、他の機関と同様、JICA も様々な活動を行っている。

国際社会における取り組み

2005 年に神戸市で「国連防災世界会議」が開催され、2015 年までの国際社会の防災活動の基本方針が採択された。それは「兵庫行動枠組」(HFA) と呼ばれ、世界共通の目的として、世界における災害被害の削減に取り組むために、持続可能な開発をする際に減災の観点を取り入れること等を掲げ、その実施と監視に向けた活動がなされている。例えば、次のような具体的な

11) 内閣府 (2010) pp. 208-212 参照。

記述がある。「災害リスク軽減対策を災害後の復旧・復興過程に盛り込み、専門技術・知識・教訓の共有を通じて長期的な災害リスクを減少させるための能力向上など復興段階に活用する」(行動の優先順位4)。わが国はこの兵庫行動枠組の実施とフォローアップに格別の力点を置いており、各機関の国際支援の枠組である「国際復興支援プラットフォーム」(IRP)を設置して、神戸を拠点に国際的な復興支援の活動がなされている。教訓の発信や復興に向けた共通手法の開発、復興計画への助言や支援、分野別復興ガイドライン作成などを行っている¹²⁾。また、世界銀行を基軸にした国際的な復興資金調達の議論が始まっている。

国際協力の新地平

東日本大震災の政府・自治体の対応で、阪神大震災の時に比べて大きく改善した点の一つは、「支援の受け入れ」が円滑になさるようになったことである。すでに述べたように、自衛隊の要請が遅延なく行われ、ボランティアの受け入れも円滑になされている。義援金も国内外から様々なルートで集められており、民間部門の義援金を含めると、日本は今年度の世界一の援助受け入れ国になるという報道もされている。「絆」、「連帯」の盛り上がりは非常に重要な意味を持つ。ともすれば数年過ぎると忘れがちであるが、この盛り上がりを持続させることが必要であり、わが国も ODA の他に民間ベースでの返礼も忘れてはいけない。国内での災害対応として、自助、共助、公助すべての仕組みがないと大災害の被災者は自立できないが、このことは国境を越えてもいえることだろう。お互いに助け合うことには国境はないのである。

緊急支援の人的支援の受け入れも円滑になされたといつてよい。医療支援を含む救急支援チームを送り込んだ国は実に 24 カ国、うち救助犬を同行させたのは 13 カ国である。阪神の時には数カ国からの緊急援助の派遣申し入

12) 防災の国際協力の国際機関を通じての仕組みについては、内閣府(2009)を参照した。また、この点の理論的な考察については田中(2009)参照。改善策の考察については三牧・藤倉(2006)参照。

れがあったが、実績のあるスイス、フランス、イギリスだけを受け入れた。近隣国である韓国、中国の緊急支援要員の派遣を断り、また、アメリカの救助犬については検疫の問題で断った。当時は、受け入れ体制が不備であるという理由で断った。その反省から、「防災基本計画」が改定され、現在では海外からの人的支援受け入れ等も円滑になされるようになった¹³⁾。

2008年の四川大震災を契機にして、日中韓の3カ国首脳会議が日帰りまたは2日間の日程で開催されることになった。四川大震災における日韓両国の緊急援助隊が中国に好印象を与え、これが3カ国首脳会談開催の糸口になったというのは穿ち過ぎであろうか。2008年の第1回会議は神戸で開催が予定されていたが、首相交代で延期になり、福岡県太宰市で行われた経緯がある。ときに領土問題で冷却する近隣三国であるが、この三国間の大災害後の相互緊急支援の強化・体制化を望みたい。特に「48時間が限度」といわれる災害後の人命救助の大切さからも、近隣の国との絆をことさら大事にする必要があろう。

むすび

本章では、筆者の独自の視点からわが国の災害対応についてその特徴、教訓や課題を検討した。

まず、阪神大震災の以前と以後で政府の政策対応、国民の意識に大きな変化があったことに注目し、災害対応の歴史をその前後に分けて概観した。阪神大震災以前に、ヒトよりもモノの復興を考える原則が定着していたこと、公助・共助・自助の概念やコミュニティの概念はすでに生成していたこともみた。

阪神大震災の際の政府の復旧・復興に取り組む組織の欠陥と対応の遅れがあったことを検証した。次に、従来のヒトよりもモノの復旧を重視する政策の欠陥が大きかったこと、したがって阪神大震災後の復興政策ではヒトの復

13) 東日本大震災では、外務省および国際協力機構（JICA）がこの面で大きく貢献した。特に、JICAは国内での被災者支援活動を初めて公的に行った。

興を重視する方向に徐々に進んできたことを述べた。また、地域経済の長期にわたる停滞がもたらす目に見えない被害を間接被害という概念で把握し、それを回避するための教訓を述べた。

最後に、わが国の災害対応をめぐる国際協力でどのような実績があるかを概観し、近隣の韓国・中国との間で芽生えつつある災害後の絆を大切にしながら国際協力を進める重要性について述べた。

阪神以後の展開は、今回の東日本大震災でどのようになされているかの叙述を加えたが、本章執筆時ではまだ復旧段階であり、復興の過程が不明であり、叙述が不完全であることをお断りする。

参考文献

- アジア防災センター（2003～2008）『年次報告』、各年版
 内閣府（1996～2010）『防災白書』、各年版
 兵庫県（2006）『生活再建調査報告書』
 風間規男（1998）「日本の防災政策：政策ネットワークの失敗構造」『日本公共政策学会年報 1998』
 木下武雄（1983）「防災事業の現状と今後への課題」、『土木学会誌』 Vol. 68, No. 10
 塩崎賢明、西川栄一、出口俊一編（2005）『大震災 100 の教訓』クリエイツかもがわ
 塩崎賢明、西川栄一、出口俊一編（2009）『世界と日本の災害復興ガイド』クリエイツかもがわ
 田中孝宜（2009）「防災・減災分野における国際協力の課題」、『国際開発研究フォーラム』 Vol. 38
 豊田利久・瀬川智子（1998）「緊急援助における国際協力——阪神大震災の被災地で学んだこと」、『国際協力論集』 Vol. 5, No. 3
 豊田利久（2001）「阪神・淡路大震災における産業被害の推定」、神戸都市問題研究所編『震災調査の理論と実践』勁草書房
 豊田利久（2006）「災害復興における経済的諸問題」、関西学院大学復興制度研究所編『論：被災からの再生』関西学院出版会
 永松伸吾（2008）『減災政策入門——巨大災害リスクのガバナンスと市場経済』弘文堂
 林春男（2010）「阪神淡路大震災から15年を経て——分かったこと、変わったこと」、『自然災害科学』 Vol. 20, No. 3
 増田紘、塩崎賢明（2010）「『阪神・淡路復興計画』事業費の検証」、塩崎賢明他編『大震災15年と復興の備え』クリエイツかもがわ
 三牧純子、藤倉良（2006）「国際協力における防災プロジェクト改善に関する研究——地域防災力向上要因に関する事例から」、『国際開発研究』国際開発学会

- International Strategy for Disaster Reduction (ISDR), United Nations (2005) *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters (HFA)*.
- International Strategy for Disaster Reduction (ISDR), United Nations (2007) *Learning from Disaster Recovery: Guidance for Decision Makers*.
- Okada, N. and K. Hiraoka (2008) "Formation of Asian Comprehensive Disaster Reduction Technology — Making Participatory Disaster Reduction Management as a Main Stream in Development Assistance," *Report of Research Institute of Development Finance, JBIC*, 36, 2008.
- Toyoda, T. (2008) "Long-term Recovery Process from Kobe Earthquake: An Economic Evaluation," Toyoda, T. and T. Inoue, eds., *Quantitative Analysis on Contemporary Economic Issues*, Kyushu University Press.
- Toyoda, T. (2011) "Disaster Management and Policy," Toyoda, T., Nishikawa J. and H. Sato, eds., *Economic and Policy Lessons from Japan to Developing Countries*, Palgrave Publishers, forthcoming.