

期待される「成果重視」防災戦略への転換

東京経済大学コミュニケーション学部 吉井博明

今年の防災白書は、防災戦略の大きな転換を予感させる、きわめて興味深い内容を含んでいる。「成果重視の防災行政」が強調されているからである。これまでの防災戦略は、一言でいえば、大きな災害が起きた後に、反省点を掘り起こし、同じ災害を繰り返さないためにどうするかを考える「後追い」=「反省」型であった。災害はいつ、どこを襲ってくるのかわからないので、せめて同じ悲惨な体験を繰り返さないために、事後ではあるが最善の努力をしようというわけである。

近年、確かに災害研究が進み、ハザードや被害の予測がある程度可能になったことから「先取り」型防災戦略への転換が社会的に要請されるようになった。事後ではなく、事前に予想される大災害に備えることが求められるようになったのである。予想される大災害に備えるためには、当然、その大災害がどのようなものであるのかを詳しく知る必要がある。そのために被害想定やハザードマップ作りが盛んに行われるようになった。しかし、実際に被害想定やハザードマップづくりをしてみると、問題が山積していることがわかった。ハザードの想定をするためには膨大な地質等のデータ収集や過去の災害実態調査、家屋・土地利用の現況に関する調査等が必要であった。

さらに、被害を想定するにはハザードと被害との関係を究明することも不可避であったが、いずれも簡単ではなかった。ハザードマップや被害想定作業は難航し、膨大な時間と労力を費やすことになった。

一方、大災害は滅多に起きないこともあり、社会的関心は長続きしない。このためハザードマップや被害想定作業がやっと終わって、いざ防災対策に進もうとしたときには、すでに社会的関心が薄れており、十分な予算や関連省庁・部局の協力が得にくいという事態に直面することになった。

その結果、ハザードマップや被害想定は防災対策にあまり活かされることなく、防災対策もお茶を濁す程度のものに留まってしまうことが少なくなかった。「先取り」型防災戦略は、このような状況の中で、閉塞状況に陥り、「後追い」型からの脱却は依然道遠しという状況だったのである。

「成果重視の防災行政」という考え方は、「後追い」型からの脱却を図るためにきわめて有効ではないかと期待できる。これまで、手段であるべきハザードマップや被害想定があたかも目的であるかのように錯覚してきたきらいがあったが、「成果重視の防災行政」に転換することにより、核心となる防災対策についてお茶を濁すことができなくなると考えられるからである。

「成果重視の防災行政」の要は、目的を具体化するために数値目標を設定することにある。目的と手段を組み合わせた体系を創り上げ、いつまでにどの程度の成果を上げるのかというロードマップを作成することが求められる。国も地方も数値目標を掲げ、その実現に向けて本気で協力することが求められることになるはずである。たとえば、地震災害による被害の多くは、家屋の倒壊、火災延焼、津波によって起きるが、これらの被害は家屋の耐震化や不燃領域率のアップ、避難行動の迅速化によって大幅に削減することが可能である。そこで、たとえば、十年間で被害を半減させるという目標を掲げた場合、その実現のために十年間で家屋の耐震化をどれだけ進めるのか、不燃領域率をどれだけ向上させるのか、迅速な避難が期待できる津波危険地区人口をどの程度の割合にするのかといった数値目標がはっきり出されるため、目標達成率がはっきりする。応急対策についても救出所要時間や重篤患者の域外搬送時間などの数値目標を設定することができる。この結果、防災対策に多大の努力が傾けられ、その進展が期待されるというわけである。

もちろん、成果重視の防災戦略に本当に転換するには多くの解決すべき課題がある。ひとつは目標をどのように設定するのかという点である。予想される被害量の軽減や応急対応所要時間の削減といった目標を誰がどのようにして設定するのかという問題である。目標は単なるスローガンではなく、実現可能性が最大の課題である。住宅の耐震強化や津波避難行動を考えれば明らかのように、実現可能性を左右するのは地域の

住民や事業所が行う防災行動であり、地域住民・事業所の目標設定への関与なしには「絵に書いた餅」になってしまう恐れが強いからである。耐震化には一戸平均 200 万円という費用と見えにくい効果というネックがあり、津波避難には風化という壁が立ちだかっている。このような障害を乗り越える仕組みも考えなくてはいけない。

もうひとつは成果の計量という課題である。最終的に被害を減らすことが目的であるが、どのような対策を打てば、どの程度被害が減るのかという成果を評価する手法を開発する必要がある。現在のハザードマップや被害想定手法では必ずしも防災対策が適切に評価できない。また、成果を評価するためには、定期的に防災対策の進捗状況を調査する必要がある。津波避難行動のように風化してしまう防災対策の場合は特にそうである。

さらに、定量化できない防災対策も沢山あることに注意する必要がある。実際、総務省消防庁が、最近発表した都道府県の地域防災力(自己)評価の項目は約 800 にも及んでいるが、この中で定量化できるものはあまり多くない。

このように多くの課題はあるものの、「成果重視」防災戦略への転換は、これまでの「後追い」型防災戦略を転換させる上できわめて期待のもてる政策と言えるのではないだろうか。