

## 頻発・激甚化する災害への備えの強化を

一般財団法人 アジア太平洋研究所 主席研究員 藤原 幸則

- ▶ 近年、頻発・激甚化する災害が新型コロナウイルス感染拡大と重なれば、多数の人命が失われ、社会経済機能の維持すら困難となる。感染拡大がいまだ収束していないからこそ、災害対策の備えを強化しなければならない。講ずべき対策は多いが、特に重要なものを提案する。
- ▶ 利便性や効率性を追求する人間行動の結果により、人口・資産が災害の発生危険度の高い地域に集積している。災害被害を防止・軽減する選択行動を促す施策の強化が必要である。
- ▶ 災害多発国の日本では、損害を補償する保険普及が遅れている。自助を基本に社会全体でリスクを分散させ、災害時の補償を行う災害保険(地震保険、水害保険)の強化が必要である。
- ▶ 土地利用は規制強化の方向に踏み込んで、浸水想定区域や山裾など災害リスクの高い地域において、新たな住宅建築や開発行為は禁止することを原則とすべきである。
- ▶ 被災者の生活再建には、基盤となる住まいの迅速な確保が必要であり、応急借上げ住宅の活用拡大が有効である。国、地方公共団体が主体となり、賃貸用住宅の空き家を買取り「空き家買取機構(仮称)」を設立し、災害時に空き家を仮設住宅として供給していくべき。
- ▶ 国の大規模災害対応力の強化のため、防災省(仮称)を設置すべき。さらに、首都圏の激甚災害時のバックアップ拠点ともなる西日本防災庁(仮称)を置くことが有効である。

### 1. 災害リスクが高まる社会

近年、頻発・激甚化する災害が新型コロナウイルス感染拡大と重なれば、多数の人命が失われ、社会経済機能の維持すら困難となる。感染拡大がいまだ収束していないからこそ、事前対策から発災時の緊急対策まで、災害対策の備えを強化しなければならない。

災害発生には、利便性や効率性等を追求する人間行動が深く関与している。近年、一つの災害あたりの物的被害や社会経済の損失は増大傾向にあるが、これは人間の行動によって、人口・資産が災害の発生危険度の高い地域に集積し、災害リスクが高まっていると言える。典型的な例は東京一極集中である。利便性や成長を求めて人口や経済機能が東京圏へ集中した結果、首都直下地震のような大規模災害が生じれば、被害と損失は非常に大きく、東京圏にとどまらず、日本全体に影響が及ぶ。

したがって、災害による被害を防止・軽減するために、リスクをできる限り小さくする対策を講じていくことが重要になる。個人や企業に対して、リスクを認識させ、より安全な方向に選択行動をとるよう促していかなければならない。

### 2. 災害関係法律・制度の見直しの提案

近年の頻発・激甚化を災害の新たなステージととらえ、変化に対応した被害の防止・軽減のため、個人や企業のより安全な選択行動や行政の役割強化を図る法律・制度の見直しを以下のとおり提案する。

#### (1) 災害保険の強化(地震保険、水害保険)

日本は地震・台風等の災害が多発するにもかかわらず、保険普及が遅れている(地震保険の世帯加入率は32.2%、2018年)。社会全体でリスクを分散させ、災害時の補償を行う災害保険の強化が必要である。

こうした観点から、地震保険の保険料率について、都道府県単位を基にした料率区分から、より細かい地域特性(沿岸部・中山間地等)に着目した地震リスクを評価して算出される必要がある。それによって、国民に居住地域の地震リスクを強く示し、耐震化やより安全な地域・建物への移転といったリスクコントロールを促していくことを求めたい。また、加入率引き上げ方策として、住宅再建に充てられる資金を増やすため、付保割合(火災保険金額の30~50%)を引き上げる検討も必要であろう。

また、近年の水害の甚大化傾向を踏まえ、米国連邦洪水保険制度を参考に、中小河川も含めた浸水想定区域図作成の拡大を前提に、保険料率を通じた水害リスクの提示、地震保険と同様に、官民が保険責任を分担する公的な水害保険制度の整備を検討する段階に来ていると考えられる。

## (2) 災害リスクの高い地域での土地利用規制の徹底

日本では、狭い国土の土地利用の制約から、海岸・河川沿いの低地部に人口や事業所が集中している。内陸部では、山裾や急傾斜地等の災害リスクの高い地域でも住宅開発などの土地利用が進められてきた。

こうした土地利用が災害リスクと隣り合わせとは従来から意識されていたものの、例えば、近年、人口減少の中でも浸水想定区域の人口や世帯数が増えており(2015年時点で浸水想定区域内人口割合28%)、水害が起きれば、浸水被害地域とハザードマップがほぼ重なることが繰り返されている。一方、現行法制では、浸水想定区域内での開発規制がないし、市街化調整区域の市街化区域編入などの開発から災害リスクの高い地域の除外が徹底されていない。

気候変動の影響なども背景に、近年の災害は多発化し、被害の甚大化・広域化という過去と違う災害ステージに移行している。また、自助で避難困難な高齢者増加や基礎自治体の災害対応力の脆弱化(職員不足等)など、社会の防災力も低下してきている。

こうしたことを踏まえ、都市計画法等において、土地利用は規制強化の方向に踏み込んで、災害リスクの高い地域において、新たな住宅建築や開発行為は禁止することを原則とすべきである。

## (3) 応急借上げ住宅の活用拡大のための制度手当

建設にコストと時間を要する仮設建設住宅に比べ、空き家を応急借上げ住宅に活用できれば、災害関連死につながりかねない長期間の避難所での生活を避けられ、居住環境の比較的良好な住まいを被災者に確保できる。特に、首都直下地震や南海トラフ巨大地震のような大規模災害においては、仮設建設住宅の用地確保は非常に困難になる上に、都道府県を越えて広域的に応急借上げ住宅を提供しないと、非常に多数の被災者に必要な量の住まいを確保できない。

総務省「住宅・土地統計調査」の統計(2018年)で見ると、南海トラフ巨大地震発生後の応急借上げ住宅として、関西で利用可能な戸数は63万8千戸(賃

貸用住宅の空き家総数81万戸マイナス腐朽・破損戸数17万2千戸)となる。内閣府の想定必要戸数70万5千戸に足りず、仮設建設住宅が6万7千戸必要(供給能力から所要期間は7ヶ月と推計)となる。

腐朽・破損している賃貸用住宅の空き家を改修・更新し、災害時に備えられれば、ほとんど応急借上げ住宅で対応できる可能性も視野に入ってくる。

そこで、国、地方公共団体が主体となり、関係民間企業も協力して、賃貸用住宅の空き家(原則、腐朽・破損の住戸)を買い取る「空き家買取機構(仮称)」を設立することを提案したい。財政投融資の支援を得て、同機構が買い取った空き家を改修・更新し、平時は民泊などに活用しつつ、災害時には応急借上げ住宅として迅速に活用することを期待したい。

しかし、現行の災害救助法では、家賃補助をとらない現物主義の原則があり、地方公共団体・貸主・被災者の三者契約となっている。空き家の活用拡大の制度手当として、災害救助法を改正し、住宅バウチャー(家賃補助に相当)による二者契約(貸主と被災者)に移行し、地方公共団体職員の煩雑な事務負担軽減と被災者の速やかな入居を可能とすべきである。

## (4) 国家の常設の防災専門組織(防災省)の設置

過去の国内外の災害から得た教訓を生かし、想定力も広く働かせながら、平時の対策から初動対応、復旧・復興に至るまで一貫して切れ目なく対応できる常設の防災専門組織が必要である。そのため、国の危機管理としての組織と機能の両面から考えて、中央府省レベルで防災省(仮称)の設置が必要である。内閣総理大臣が緊急災害対策本部を統括するが、日頃からの検討と準備、継続的なPDCAを重ねた防災省に支えられてこそ、司令塔として強力な指揮ができる。東日本大震災復興と今後も大規模災害が起きた場合の復興対策も担うため、復興庁の業務も防災省へ移管することが適当である。

また、首都圏で激甚な大規模災害が生じ、緊急災害対策本部の機能を維持できない場合のバックアップ拠点として、西日本防災庁(仮称)を関西に置くことが有効と考える。西日本災害時の現地対策本部、東日本災害時の支援拠点としても機能できる。

### 参考資料

APIR「災害リスク管理の視点からの社会システムのあり方」研究報告書(2019年度)

※本稿であげた対策以外にも幅広い提案を記している。

APIR Policy Brief は、十分な内部討議を経て刊行いたしますが、文責は執筆者に属します。各種お問合せ、ご意見、ご感想は、[pbrief@apir.or.jp](mailto:pbrief@apir.or.jp) までお寄せください。