

(2014年12月5日講演)

19. 「事前復興計画、BCPとナショナルレジリエンス」

明治大学政治経済学研究科・危機管理研究センター 特任教授 中林一樹様

2011年の東日本大震災の後の4月1日から明治大学に勤務しているが、それまで長い間、東京都立大学（現、首都大学東京）にいた。そのような関係で、東京都の震災対策等立案に関わる機会があり、今日は和田委員や鈴木（唯）委員にも久しぶりに会った。

今日は、タイトルに「事前復興計画、BCPとナショナルレジリエンス」と3つ並べてあるが、ナショナルレジリエンスが今日の主題となろうかと思う。これは独立してあるというより、これまでの取り組みとどのような関係にあるのかという観点から話ができればと思っている。私は内閣府に設置されているナショナルレジリエンス懇談会のメンバーであり、それを踏まえて話をさせてもらおうと思っている。

■南海トラフ巨大地震とは

東日本大震災で「想定外」という言葉が所々で使われたが、そうした大きな災害をきっかけとして取り組み始めたいろいろな対策の一つがナショナルレジリエンスである。

その後、次の巨大災害ということで首都直下地震、あるいは南海トラフが設定され、最大クラスの被害規模を想定するという視点が取られるようになってきたと思う。内閣府中央防災会議の下にワーキンググループを設置して検討してきているわけであるが、南海トラフ地震は東日本大震災のまさに点対称というか、津波も起こる海溝型巨大地震ということで、先行して被害想定を公表している。想定される最大規模の被害は、津波による建物被害は15万棟ぐらいで東日本大震災より少し多いぐらいである。しかし、陸側でマグニチュード9クラスと想定すると、内陸に震源が入り込んでくる。東日本大震災は日本海溝が陸地から少し遠いもので震源域が陸地にはほとんど掛かっていないが、南海トラフ巨大地震では陸域に震源域が掛かるために、揺れによる被害が圧倒的に多く想定され、約163万棟が基本的には揺れによる被害、その後の火災による被害で75万棟、津波の15万棟弱と合わせて約240万棟の建物の全損被害が想定されている。それから、死者は、深夜のケースで津波エリアからの逃げ遅れが生ずるという条件を設定したときは32万人の死者であり、もしこういう事態になれば、日本の災害史上というか歴史上最大の死者数である。この規模の死者数は、基本的には第2次世界大戦で日本全国の主な被災都市、115都市だったと思うが、その空襲による民間人の焼死が33万人と言われているので、ほぼそれに匹敵する死者という想定である。こうした被害想定が出されているということは、この事態が起きても「想定外ではない」ということになるわけであるが、しかしその対応は、阪神・淡路大震災とか東日本大震災でやってきた事態をはるかに上回る。つまり、想定はされても、その対応策自体を考えると、まさに「まだまだ想定外」ということになってしまうのではな

いかと思う。

■首都直下地震とは

また、首都直下地震も、今回改めて都心南部直下地震、これは品川区や大田区あたりに震央を設定したもので、2005年の被害想定では東京湾北部地震が最大で約85万棟が全壊焼失と言っていたのですが、それよりも少し減って約41万棟の全壊焼失である。それでも阪神・淡路大震災の4倍強であるし、死者についても、火災による逃げ惑いという、避難が遅れて路上等で巻き込まれて命を落とす人も今回初めて想定し、2万3,000人という数字が出ている。これに対する対策をどうするかということであるが、首都直下地震対策特別措置法という、初めて「首都直下地震」という名前の付いた法律ができた。ただ、首都直下地震で一番ややこしいのは、どこで起きる地震かよく分かっていないことである。都心を直撃するケースのひとつが都心南部直下地震であり、国はこれをもとに対策を検討していくのであるが、実際にはこれが次に起きる首都直下地震であるという保証は全くない。首都直下地震対策特別措置法では区域設定をし、緊急対策区域として10都県310区市町村のエリアが設定されている。南関東を中心に、首都圏の人が密集している地域全体が緊急対策を講じる区域となっている（資料P1）。

こうした巨大被害に対して、どのように事前対策をして、被害を減らすのかがナショナルレジリエンスという発想の根底にあると思っている。資料P2は都心南部直下地震による倒壊と焼失をシミュレーションした分布図であるが、やはり都心を取り囲む木造密集市街地に揺れと火災による被害が集中的に発生するパターンだということになる。

南海トラフの陸域側に寄った震源設定で震度を出すと、浜松だとか、あるいは高知県南部を中心に、震度7のエリアが4,000km²設定される。名古屋も大阪もかなり揺れが強くなり、先ほどの160万棟の全壊被害というのは、こうした2つの大都市圏も含めて想定されているところである（資料P3）。

「想定外にいかに対応するか」が実はナショナルレジリエンスの前提であり、被災を被災地域、被災社会コミュニティ、被災企業、それから個人としての被災者と類別して考えると、被災エリアが、南海トラフの最悪ケースだと29都府県707の区市町村が対策推進区域で、極めて広大になる。そこにそれぞれコミュニティがあり、企業があり、被災者がいる。それぞれの被害に対してどう対応していくのか。それは地域としての対応もあるし、社会としての対応もあるし、企業として、個人としての対応もある。その中で、最も被害を減らすには、実は企業とか個人が予防対策に取り組むことが最も基本である。行政が頑張っても被害がほとんど減らないわけで、先ほどのような建物被害とか人的被害というのは、それぞれの個々の単位で備えるしかないということである。そういう意味では、「想定外」というのは公的レベルと私的レベルの2つあるといえる。ナショナルレジリエンスというのも、やや上っ面の話になってしまうと国が何とかやるとか、地域自治体が何とかやるという話に読み替えられがちなのであるが、実際にナショナルレジリエンスを作り出すのは2番目の個人とか企業だと思っているし、実は法律もそういう作りになっていると

思う。しかし首都直下地震あるいは南海トラフの大規模災害を想定したときに、このような巨大規模の被害で大変だ、対応が大変だという心配をしている評論家がいてもどうにもならないわけで、こうした全体としての被害にどう対応するかは総理大臣、あるいはそれぞれの地域の首長の問題である。しかし、本当に大事なものは、ナショナルレジリエンスを実現するには我々や個々の企業一人一人が自分は被災者となるのかならないのかを正しく想定しておくことである。そういう意味で、わが家とかわが社がどうなるかという想定を一人一人が全くしなければ、一つ一つの“小さな想定外”が集合したときに“巨大な想定外”になってしまうのではないかと思っている。したがって、BCP という企業の事業継続計画も、自ら被災した状況を想定して、その事態にどう対応するかがもとの発想であるし、マルチハザードアプローチといっているが、原因ではなく結果としてある危機事態が生じたときにどういう対応をするのか、その原因は地震なのか、台風なのか、テロなのか、そういう原因ではなく結果から考えていこうという取り組みである。まさにそこがきちんと想定外も含めて、厳しい状況を想定し BCP 等の対応を考えているのか、もう一度見直してみるきっかけにもナショナルレジリエンスの議論はなるのだと思っている（資料 P 4）。

■想定外を想定内にする

想定外を想定内にするには、ということだが、公表されている被害想定、これは被害想定をしている我々の立場から見ると、“倍半分”と言っている。倍になるかもしれないし、半分で済むかもしれないという数字である。条件を重ねて過去の経験則に則った想定をしているわけであり、どこか前提条件が少し狂うと倍や半分ぐらいは被害が違ってしまう。想定として積み上げるよりも、本当にマルチハザードアプローチで起きてはならない事態を想定しているのか、もう一つのチェックポイントになるだろうと思っている。民間企業を中心とする取り組みであるが、自治体でも BCP を策定している。その自治体の BCP も、結局は何とかなるという BCP を作っていることが多い。地域防災計画等では自らの被害を全く想定していないとか、何とかなるように書いてあることへの批判から BCP という発想が出てきたのに、結果としてはやはり何とかなる、何とかするという話になってしまっている。それをもう一度見直して本当の BCP を考えてみようというのが、このナショナルレジリエンスの発想だろうと思う（資料 P 6）。

■危機に強いとは

危機に強い都市、まち、わが家というのは基本的には危機を引き起こさないことである。事前に策を講じて危機をもたらさない、災害では事前防災と言っているが、まさに事が起きる前に被害を出さないようにするのが基本である。それでも発生する危機・被害から被害を拡大させないこと、また、そこから迅速に復旧する、復興することが、レジリエンスが高いということのポイントではないかと思う。だから、BCP 業務継続計画も、被害を前提に事業を継続した先に復興があるわけで、さらに現代は、復興も事前に考えておこうという状況に向かっていると思っている。

■事前復興計画とは

そのようなことで、本日資料のタイトルの最初に「事前復興計画」と書いたわけだが、このナショナルレジリエンスの狙っているところは事前防災である。つまり、事が起きてしまった後は、ナショナルレジリエンスの発想は何の役にも立たない。事前にいかに被害を減らすか。あるいはオペレーションできないような事態を避けて対応できるレベルにまでいかに被害を軽減するか。そしてそのレベルに対してオペレーションの準備をしておく。これが BCP ということになる。速やかに復旧復興するための対策も事前に講じておく。これが事前復興計画である。だから、ナショナルレジリエンスの中に事前防災と BCP と事前復興計画あるいは事前復興対策というものが本来取り込まれているのだということになる（資料 P7）。

■ナショナルレジリエンス計画とは

想定外に備えるということであるが、まさに事前防災として展開しようというのがナショナルレジリエンスの目的であるし、法律の第 1 条にも事前防災の話が出てくる。それだけではなく、法律の中にも災害対応をきちんと事前に準備しておく、復旧復興についても事前に準備しておくということが書かれている。事前防災は基本的に極めて激しい状況に備えるわけだから、激甚な直接被害をどのくらいのレベルでとどめられれば対応でき、生き延びられるのか。そのレベルを見極めることがレジリエンス計画の短期目標となる。防災で考えていた対応レベルを超える事態が発生するのであれば、それを対応できるレベルにまで事前に抑えておき、その後復旧復興を急いで展開できること、この予防、それから災害対応、復旧復興を含めてすべてを事前にやっておくこと、それがナショナルレジリエンスの発想になっていく（資料 P8）。そうした取り組みで間接的な被害も直接的な被害も減らしていく。資料 P9 の濃い緑色の三角形の部分がどのくらいになるのかは、地域によって違いはあるだろう。現在ナショナルレジリエンスは、国の基本計画はできて公表されており、今年度から来年度にかけてモデル地域での地域計画作りが進行している。想定されたことであるが、国のレベルでのレジリエンスの議論と地域レベルでのレジリエンスの議論には、内容に違いが出てくる。地域のレジリエンス計画を束ねたものが国のレジリエンス計画になるかということ必ずしもそうではない。地域にとって最も避けなければならない事態と、国が最も避けなければならない事態というのは異なるということが、今年いろいろな地域の計画を検討してきて分かってきたことである（資料 P10）。

■東京都の事前復興の取り組み

阪神・淡路大震災の後、20 年近く取り組んできている東京都の事前復興の取り組みについて話をしたいと思う。復興というのは迅速性が求められても時間が掛かる。私の考えではまず復旧を迅速に行うことで地域が存続する基盤を作り、その上で着実に復興するための準備を事前に講じておくべきである。迅速に復旧と着実な復興である。さらに言えば、その復興でめざすまちづくりを事前に実践する取り組みが必要である（資料 P10）。東京都が進めている事前復興計画は、現在、この事前に復興を実践するという第 5 段階目をどう

するかに取り組んでいるところである。第一は、被害想定を基にグランドデザインを描いて、どういう都市像、社会像を目指して復興するのかを今のうちに考えておこうというものである。実は東京都のグランドデザインの見直しがなかなかされなくて、2001年に作ったものをそのまま現在も引きずっているが、一応グランドデザインがある。第二は、それを基に復興計画を策定する、あるいは復興施策を策定するにはどうしたらいいか。これが震災復興マニュアルの復興施策編となっている。そして、第三にそれを実践するのは民間企業あるいは地域の居住者の皆さん、つまり被災者の皆さんと一緒にやるしかないのだということで、「地域協働復興」という基本理念を立てて、どのように復興を進めるのかについても、復興プロセスということで事前にとりまとめている。資料P11の1、2、3、特に2と3は冊子だが、それらを棚に入れて、「冊子ができた」と言って安心して何もしないのではないかと、冊子が出来上がったときに考えた。それでは駄目だ。毎年棚卸しをしないと駄目だということで、復興訓練を提案した。現在も継続されている、2つの復興訓練がある。一つは、行政職員が復興マニュアルに従って復興計画の最初の第一歩を立ち上げて復興ビジョンを提示していく。時代はどんどんアウトソーシングで、都市整備局と言っても、自前で計画を作るということは全くやっていない。災害時を考えると、外部のコンサルタントにお願いして計画やビジョンを作ることで非常に手おくれになってしまうのではないかと。やはり、自ら復興計画のコンセプトを作れるようになっておく必要があるだろうということで、復興マニュアルの施策編を習熟するというのが「都市復興図上訓練」である。1997年に最初の都市復興マニュアルを作り、翌年からやっているのが今年で17回目の訓練である。毎年70人前後の区・市の職員が参加してやっている。だから、復興をどのように進めるのかについて訓練した人は、区・市、東京都を含めると現役で800人以上いるのではないかと想定される。もう一つが「復興まちづくり訓練」で、木造密集市街地を中心に最も防災まちづくり等の取り組みが必要なところに被害が集中する。ということは、そこが復興が最も必要になる地域だということで、そうした地域の居住者と一緒に、どのようにそのまちを復興するのか、このまちが半分燃えてしまったらどうするか、という訓練をやっている。これが復興まちづくり訓練である。そうした経験を踏まえて、今23区のうちの20ほどの区で復興マニュアルだとか、あるいは復興グランドデザインを都市計画マスタープランの中に書き込んでおこうという動きが出てきた。そして5番目が、そういう“復興”という目線でわがまちを考えたり、わが自治体を考える。それを、やはり被災するまで待つのではなく、その中で本当に必要な取り組みをいかに事前に実践するのが大事なのではないかと。地籍調査のようなものはやろうと思えばすぐできるわけであるから、本当はやらなければいけない。

この5番目をどう進めるかが、私としては、ナショナルレジリエンスのまきに狙っているところなのではないかと考えている。復興の負担を非常に軽くする、あるいは致命的な被害に至らないようにする、これがナショナルレジリエンスである。それが現実の束縛ではなく、ある意味では被災した、焼失したという現実の束縛を取り外したところに本当に

目指すべき地域像やまち像があるのであれば、それを長期目標に進めていくのが、ナショナルレジリエンスの目指している方向ではないかと考えている。

私はこの十数年間事前復興に関わっているが、発想の転換には復興訓練は良いコンセプトではないかと思っている（資料 P12）。防災まちづくりをしようと密集市街地に行って、“幅 4mもないような道路しかなく、救急車も入ってこられないようでは困る”という話をして、基盤整備が必要なのだと言っても、“現実のまちを見ると、そのようなものはできるはずがないだろう”というひとことで終わってしまう。しかし、“このまちが半分燃えてしまったらどうしますか”という話をまちの人にすると、“やはりそれは基盤整備がある程度ないと駄目だ”という提案が住民側から出てくる。“それをすぐには実現できないが、震災復興なら基盤整備は実現できる”ということをしちんと街に残しておくことは非常に大きな意味を持つてくるのではないか。防災街区地区計画という、密集市街地の整備の中で防災まちづくりのルールづくりという制度を使って、安全なまちづくりの計画を作るのだが、地区計画というのは二段構えの構成で、一つが、地区整備の方針、これはビジョンで文言を書く。どういう方針で地区の整備をするか。そのためにどんな地区施設の整備をするか。主要生活道路を 8mに拡幅しようとか、公園を造ろうとか、いわゆる都市計画的なプランニングをするわけだが、私が考えているのは、その整備方針のところに、災害によって大きな被災をしたときには、この地区をどのような復興をするのかという“復興方針”を定めておくということをいろいろなところで言っている。まだ実現していないけれども、ぜひ一つ作っておきたいなと思っている。神戸でもそうだったが、事前にあった地区計画が、復興計画の礎である。地区計画を改定して復興計画にすることで、復興を進めている。そういう意味ではまさに復興の方針も、実際の被害によって若干相違は出てくるかもしれないが、事前につけておくことが大事だろうと思っている。

■ 4 次元の復興

我々が取り組んでいるのは、基本的には都市復興をいかに進めるかについて、事前に被害想定を基に考えておこうということであるが、都市復興が一番大きな課題になったのは最近の震災では阪神・淡路大震災である。その後に経験した震度 7 の災害というのは、新潟県中越地震。これはちょうど今年（2014）の 10 月 23 日で 10 周年を迎えたわけであるが、特徴はコミュニティの再生というか、人口減少高齢化社会を活力を持った社会にいかにかに復興するかである。復興は **Re-vitalization** であるという言葉がよく言われるようになっているが、まさにそうした取り組みだった。だが、それだけではなく、やはり **Re-construction** も必要だろうと私は思っている。さらに、産業の復興と家の復興というか家族の復興が重要だと思う。産業で言えば **Re-production** ということになるだろうし、**Product** を継続するというふうにつまえると **BCP** につながっていくと理解できる。中越沖地震のときには、リケンという自動車エンジンのピストンリングを造っているオンリーワン会社が被災して、全国の自動車の生産ラインが止まった。全国の自動車メーカーからの支援を入れて早急に **Re-production** しリング生産を再開することが行われて、**BCP** を含めた産業復興のあり方

が問われた地震であった。東日本大震災は津波による被害であり、産業も社会も大きな課題がいろいろあるが、やはり特徴的なのは家族がどのように復興するかが非常に大きな課題だろうと思う。それは家族の1人が犠牲になったという家庭があまりにも多いということでもある。人を失った家族が、家庭が、どのように復興する元気（モチベーション）を取り戻すのかが社会の復興でもあり、あるいは都市の復興でもその根本になる、ということに改めて思い知らされた。こうした4次元の復興に対して事前にどう取り組んでおくのか。これから事前復興として発想のスコープの中に入れておかなければいけないと思っている（資料P13）。

これまで復興で常に考えてきたことは“再度被災防止”である。いかに安全性を確保して再び同じような被害を受けない都市に復興するか。都市の復興計画がすべての復興計画の基礎（第一の条件）になっているのではないかと思う。それから、もう一つは、被災者の回復。これは後藤新平の帝都復興の時代、90年前の超右肩上がり合計特殊出生率6点台というような時代だと、ほうっておいてもどんどん人が増えたが、これから人口は減少し高齢化していくので、被災者を回復させない限り、社会そのものが空洞化してしまう。それから、コミュニティというのも、高齢社会の中でより重要になってくる。そうしたソフトの部分を含めて、歴史とか文化の継承も大きな一つの話題になっていくのではないか。災害復興時に全く新しく作り替えるという時代ではなくなってきたらと思っている。東京の復興も、どういう復興をするのか、人口減少あるいは高齢化をにらむと、阪神・淡路大震災の時の長田区のような都市再開発事業をどんどん進めるような時代ではなくなってくるのだろうと思う。

■復興がトレンドを加速する

そうしたことを踏まえ、これから留意することの一つは、復興の前提としてトレンドが加速されるということである。後藤新平の時代の復興は、非常に単純というか、右肩上がりのトレンドで放っておいても出来上がるような時代だったと思うが、これからはそういう時代ではない。どちらかというとも右肩下がりとか、あるいは横ばい、クオリティーでは成熟化していくのだろうが、量は減っていく時代。そうすると、まさに事前復興という発想に立てば、事前にどういうトレンドを作っておくのが問題で、それが復興を決めてしまうのではないかと思っている。それには地域、自治体、社会、企業、市民、それぞれが災害の前にどういう取り組みをしているのかが復興を大きく規定する。地域の問題に対するトレンドというのは、解消に向けての取り組みをしておかなければいけないし、あるいは望ましい方向を目指したトレンドを作っておくことが求められる。事前復興の目指す“まち”というのが、本当にそのまちが目指す方向であれば、そういうトレンドをいかに作っておくか。そういう意味で、先ほどの防災まちづくりの地区計画に復興の方針を書き込んでおこうというようなことも発想している。

トレンドには衰退するトレンドもあれば、横ばいになるトレンドもあれば、大きく展開するトレンドもある。社会経済、コミュニティの状況、いろいろなトレンドがあるのだと

思うが、それらをどのように形成しておくかによって震災後の復興のトレンドも決まってくるのではないかということである（資料P14、16）。

■4つの継続計画－BCPの発想－

そのためには、より一層事前復興計画というコンセプトが大事だと思っている。いきなり復興ではないわけであり、また、事前と事後をつなぐという意味で、まさに継続計画が非常に重要になってくる。もともと **Business Continuity Plan** は企業から発想した、いかなる事態が生じても企業を倒産させないで事業を継続するための計画ということで、ニューヨークのワールドトレードセンター・テロの後大きく取り上げられてきたのであるが、それと同時に、現在は自治体も含めて **BCP** が展開されている。

それらを先ほどの4つの「被災」と「復興」に絡めていくと、都市の継続、社会の継続、産業の継続、家族の継続がある。そして都市が継続していけるような空間基盤を整備するというのが、ハードウェア中心の **DCP** である。大丸有（大手町・丸の内・有楽町企業防災隣組）で **DCP** という言葉が使われはじめたわけであるが、まさにこのような取り組みの一つである。また、防災まちづくりがソフト面で目指していることはコミュニティの継続である。そして産業の継続である **BCP** がうまくいけば、そのまま復興につながることもなると思う。家族についても、継続していくことを基本的に発想するのが家の防災ということである（資料P17）。

今、政府・自治体も企業も **BCP** の時代ということでは地域防災計画や活動マニュアルを作成しているが、それらは自分たちが被災しないことを前提にしている。「タイムライン」という概念がはやっているが、まさに時間の概念を入れてどのように災害対応するのか。さらにそれを自ら被災する、あるいは制約条件がいろいろ発生したときに、何を優先業務として継続することが必要になるのかというのが **BCP** の発想である。

そうした **BCP** の取り組みは、自治体は被災しないですべての資源が残存するという前提で作成されている。地域防災計画を制約条件ありに置き換えたときに、限られた資源でやるべきことは何かと想定するのが **BCP** の発想となっていくのだと思う。東日本大震災の後、非被災自治体の支援計画、被災自治体の受援計画というのが大きな課題になっているが、支援計画は地域防災計画に書き込むべき被災していない取り組み内容となる。被災していないところが応援に行くわけである。受援計画というのは、被災して制約条件が厳しくなったところがいかに支援を受けるか、受援するかであるから、**BCP** を持っていない自治体が受援計画を立てることはできないと考えている。

BCP ではなく **BCM** だといわれているが、企業は非常にフットワークが軽いわけであるから、何も現在の場所にとどまっている必要はない。しかし、自治体はとどまらざるを得ない。日本政府も、動く可能性はあるが、日本国から脱出することはできない。企業は日本から脱出して本社機能をシンガポールへ持って行って企業活動を継続することはできる。その辺が同じ **BCP** でも民間と公共で違うのだと思っている。東京都庁が神奈川県へ行ってしまうのは都民を捨てることになるので、自治体の **BCP** はどうしてもテリトリーの中で想

定しなければいけない。そういう意味では、バックアップ体制というのはテリトリーの中では可能であるが、テリトリー外に出てしまうことは自治体にとってはできないということで、民間の取り組みと自治体の取り組みは同じ BCP でもやはりいろいろ違いがあると思っている。

■自助 7 割・共助 2 割・公共 1 割

受援計画等の話もしたが、基本はやはり自助 7 割である。よく首長が市民に対して「自助 7 割である」と言うが、同じく基礎自治体も自助 7 割ということになるだろうと思っている。国からの公助、あるいは自治体間の共助というのがあるが、それも実際は基礎自治体は自助 7 割、そして防災 7 割の頑張りが必要であって、初めて受援がうまく展開するのではないか。基礎自治体のこの自助 7 割、防災 7 割が目指すところが、ナショナルレジリエンスの目指す方向ではないかということである（資料 P21、22）。

阪神・淡路大震災では、神戸市を見てもある程度対応できていたということであるが、東日本大震災ではそれをはるかに超える事態になってしまった。大槌町、陸前高田市、南三陸町などは、役所を失い、職員も失った中で対応せざるを得なかった。こういう事態というのは、事前に想定していなければやはり BCP でも対応できない。極めて対応が難しく、こうした事態を避け、直接被害を BCP 対応できるところまで減らすことがナショナルレジリエンスの目標になっていくのではないかということである。

■どこで起きるか不明の首都直下地震に備える

首都圏で言うと、首都直下地震とはどこで起きる地震か分からないというのが最大の課題だ、という話をしたが、内閣は 19 の場所を震源地と設定して被害想定をした。実際には震度の想定しかしていないが、そのうち各地の最大震度を集めて図にしたのが資料 P25 である。一つの地震でこういう揺れ方が起きるということではないわけであるが、どれが起きるか分からない。どこで起きるか分からないということは、それぞれ市民の住んでいる場所、会社の所在地がどういう揺れになる可能性があるかを見極めるという意味で、この図が内閣府の首都直下地震の被害想定の中では一番重要な図だと私は考えている。どこで起きるか分からない首都直下地震の一つが都心南部直下地震であるが、これは被害規模最大で、首都機能への影響も大きいので、国としてはこの地震を念頭に対策を準備することにしたのである。今回はそれに加えて関東大震災のタイプを想定している。つまり、長期的な災害対策、軽減対策を考える上で、100 年という長期スパンで考えるべき震災対策としては、首都圏では関東大震災タイプだということである。これでは東京都の被害は変わっていないが、神奈川県が非常に甚大になる。震源直上が湘南地域となってしまうので、建物被害と人的被害は約 3 倍になるかもしれないと想定された。短期的・長期的目標を定めるとすれば、この 2 つを、直下地震が短期的というか迅速に対応する対策だとすると、その積み重ねの先に長期的に関東大震災に対する対応を考えておく。首都直下地震の事前対策、そして BCP 継続、そして復興計画、その積み重ねの先に、この関東大震災を迎え撃つことになるのではないかと思う（資料 P27）。

首都直下地震対策特別措置法は、どこで起きるか分からないということで、資料 P28 で示している範囲を緊急対策区域と定めている。国では都心南部直下地震を事例として基本計画を作る。また、首都中枢機能維持基盤整備等地区として千代田区、中央区、港区、新宿区の4区が国によって指定され、DCPとしてライフライン等を含めた基盤強化を進めていくことになっているが、具体的な計画はまだどの区も作っていない（資料 P29）。

■国土強靱化（ナショナルレジリエンス）とは

ナショナルレジリエンスとは「あらゆる事態を乗り越える継続計画」と考えることもできるし、「“起きてはならない事態”を対応できるレベルまで被害軽減する事前防災」とも言えると思う。「起きてはならない事態」ということ、いわゆるマルチハザードアプローチの発想で、どういう外力かは別にして「起きてはならない事態」とは何かということを考え、それに対する対応ができるまでに事態を軽減していく事前防災の取り組みである（資料 P30）。

法律の第一条には、国土強靱化とは事前防災、減災、その他迅速な復旧復興並びにそうした対策によって国際競争力の向上に資する都市づくり、社会づくりをする、と定められている。国民生活及び国民経済に甚大な影響を及ぼす恐れがある大規模災害等に備えた国土の全域にわたる強靱な国づくりとして、国は国土強靱化基本計画を策定する。地方は国土強靱化地域計画を策定する。そして国は国土強靱化推進本部を設置し、国民運動としてその実現を図っていく、という枠組みになっている（資料 P31）。

国土強靱化の基本目標は、巨大台風や巨大地震などから、第一に人命を守ることであり、第二に重要な機能を致命的な障害から守ることである。第三が、国民の財産、公共施設の被害を最小化することで、第四が迅速な復旧復興ができるような取り組みをしておくことであるとした。この四番目はまさに事前復興対策、事前復興計画ということで、私の発想では、四番目から三番目、三番目にリバイスしていくような取り組みが国土強靱化に必要なのだと思っている（資料 P32）。

現在の国づくりの大系は、防災基本計画、国土形成計画、その下に各省庁のいろんな総合計画（マスタープラン）がぶら下がっているが、ナショナルレジリエンス計画というのはアンブレラ計画であるという説明がずっとされてきた。つまり、すべての計画の最上位に国土強靱化基本計画があり、その国土強靱化を目指した取り組みは、いわゆる国交省の公共土木事業だけではなく、さまざまな分野でのハードとソフトの取り組みの総和であると位置づけられるのであると思う。国土強靱化基本法の下に災害対策基本法、首都直下地震対策特別措置法、南海トラフ地震対策特別措置法等々がぶら下がっているということになるかと思う（資料 P33、34）。

国土強靱化で取り組まなければいけない最悪の事態とは何か、懇談会のメンバーが侃々諤々の議論をして、国として起こしてはならない45の「最悪の事態」を想定した。資料 P36 から 38 の表でピンク色に網が掛けてあるところは、首都直下地震でのイメージ、首都圏など巨大都市で起こしてはならない事態というイメージである。やはり、東京という首

都の備えが国土強靱化の要になっていると思わざるを得ない。45のうち32の項目が、私の目から見ると、首都直下地震対策としてやっておかなければいけない事態、あるいは少しでも対応できるレベルにまで被害の軽減化を図らなければいけない事態であるということである（資料 P35～38）。

国の基本計画案はできているが、計画の発想は第一に地域を強靱化する上での目標を明確化することで、第二にリスクシナリオ（最悪の事態）・強靱化・施策分野の設定である。リスク分析については45の事態を想定し、それに対してどういう課題があり、それぞれの省庁に何ができるのかを考え、出てきた課題の対策に重点化優先順位を付けて計画にするというプロセスとなる。それをPDCAとして毎年チェックし、見直しをしていくとしている。国としては先ほど説明した4つの目標がある。それをより具体化し「事前に備えるべき目標」として8つ掲げている。そして、そのような事前に備える必要がある事態の想定ということでリスクシナリオを作る。それが先ほどの45の「起こしてはならない事態」となる（資料 P39、40）。その事態に対して、それぞれ施策分野として、国で言うと各省庁が、自らはどういう対策でその起こしてはならない事態を軽減化することができるか考えるというのが、資料 P41の表の中央、「個別施策分野（12分野）」の①～④の欄である。それを基に省庁を束ねて整理してみると、避けねばならない事態に対応した対策や、分野（各省庁の取り組み）でわけた45の項目についての対策が出てくる。

こういうクロス分析をした上で、どの施策を重点化し、優先順位を高くするかなどを取りまとめたのが現在の基本計画である。それを進行管理するために指標が必要であるということで、KPI（重要業績指標）を設定し、毎年進捗をチェックしていく。国の基本計画は5年間は見直さないで地域計画策定の基本とするので、進行管理のためにアクションプランを作るのである。

同じ枠組みで県・市の取り組むモデルが進んでいる。県・市は総合計画等を持っているが、その上位に県・市の国土強靱化地域計画を位置づけていく（資料 P42、43）。国土強靱化の対策（取り組み）というのは、基本的にはハードとソフトの組み合わせで考える。ハードだけでは避けるべき事態を避けられないのではないかということでもある。逆に、ソフト対策というのは、個人、あるいは企業もそれぞれやるべき役割があり、最後に人命を守るのはソフト対策であるということにつながっていく（資料 P44）。こういう強靱化地域計画が進みつつあるが、千葉県の旭市は東日本大震災の被災地で唯一、内閣府のモデル計画づくりとしてレジリエンス計画に取り組んでいる。私はその手伝いをしているが、これらの議論を通して、レジリエンス計画というのは“多様性を持った地域をいかに作るか”が最後の目標、ゴールがあるのではないかと思っている。つまり、地域を持つ多様性はあらゆる事態に対してレジリエントな、つまり粘り強く耐え忍んでいける地域の根本であるというのが最終目標ではないか。45の最悪の事態を避けるナショナルレジリエンスプランというのは、BCPとかBCMの実践のその向こうにあるだろうし、また、迅速な復旧復興を挙げているのは、やはり粘り強く迅速に復旧し、着実に復興できるような長期的な地域

づくりも必要になっている。そういう意味で、それらを合わせて究極の事前防災とは何かを改めて考えてみるのが国土強靱化計画である。BCP だけではない、その先まで視野を広げて考えてみようということだと思ふ（資料 P45）。

■二つの「そうぞう力」

我々の議論もそうであるし、地域でナショナルレジリエンス計画を作っている現場もそうだが、起きていない現象を考えるには 2 つのことを「そうぞう」する必要がある。一つは、起こしてはならない事態とは何かは「想像」して描き出すしかない。それに対して、どのようにその事態を軽減させるのかという対策も、従来の対策だけではない新たな取り組みも考えていく必要があるという意味で「創造」が求められる。この二つの「そうぞう力」が試される時代になってきていると思っている。我々の科学とか研究も同じである。着想、構想がすばらしいというのはイマジネーション（想像）が素晴らしいことであり、それを着実に実証してみせたり、技術開発して見せるクリエイション（創造）が必要で、それらが優れているとノーベル賞がもらえる分野もある。防災にはノーベル賞はないが、さまざまな工夫をして何ができるかという、まさにレジリエンスな地域や社会が出来上がっていくと思っている。だから、詰まるところ想定外というのは、まさに“想像力が乏しい”ところほど起きたことすべてが想定外になるわけであり、想定外を乗り越えるレジリエンスというのは、どこまで想像しておくかに掛かっている。そこの手前で終わってしまうと、やはり想定外が必ず発生する。それを一歩でも二歩でも乗り越えてみようというのがナショナルレジリエンスで、BCP とか事前復興対策も含めて、改めて総合的に地域づくりを考えてみようというきっかけになってきているのではないか。地域計画を来年までに作るのであるが、その先に民間の事業者あるいはそれぞれの家庭での市民の取り組みが当然ながら出てきて、そうした力が全部結集しないと、恐らく災害に強いレジリエンスな地域というのはできてこないだろうと改めて感じている（資料 P46）。

以上です。（拍手）