



### 【本号の内容】

- |                              |      |   |
|------------------------------|------|---|
| ◇ 大規模災害に関する基本施策を考える          | 高橋俊次 | 2 |
| ◇ 入管難民法改正案（外国人就労拡大）の概要と検討・批判 | 宮川敏一 | 6 |
| ◇ 書評 『EVと自動運転』（著者：鶴原吉郎）      | 柴戸善次 | 7 |

\*掲載の内容は執筆者の個人の見解によるものです



今冬の暖冬予想のなか、いつも通りに咲くサザンカ

(写真・文 長南博邦)

---

# 大規模災害に関する基本施策を考える

高橋 俊次

---

「大規模災害」に関する基本施策との命題を受けた。これを論じるのは簡単ではない。このテーマは国も関係学会、関係機関、研究者等が様々な見解を論じ、様々な論点もあり、必ずしも一致するものではないからだ。とは言うものの私なりに、災害対策の予知、減災に関する基本的なことに触れてみるが、大変不十分なもので、ご意見を頂きたい。

## 1、日本列島は災害多発列島の再確認と予防構築

①日本列島そのものが災害多発列島であり、いつでもどこでも大規模災害が起き、誰もが災害に遭う可能性に満ちている。ちなみに、日本列島の災害不安要素を列挙する。現在判明している活断層は2000、一級河川が109あり、その流域は密集した人口を擁している。また活火山は111があるが観測対象は50火山。これらはいつでも自然災害を起こす可能性がある。さらに、土砂災害危険箇所18万3000、急傾斜危険箇所33万あり、そこには住宅建てられており、必ずしも自然的条件のみではなく人為的要因により災害発生が危惧される。これに加え危険物施設41万カ所、石油コンビナートは84カ所ありこれは、人間の社会・経済活動による結果だ（数値は中央防災会議・18年6月より、防災計画添付資料）。そして原発は福島第一原発の重大事故直前まで54基が建設された。まさに災害を起こす不安材料は多々ある。当然にも国や自治体は、こうした災害に対応した国策が求められてきた。だが、必ずしも十分な対応をしてきたとはいえない。

②1959年の伊勢湾台風が、愛知、岐阜、三重など各県を襲ったことを契機に、1961年11月に「災害対策基本法」が制定され、「災害、暴風、竜巻、豪雨—略—地震、津波、噴火・・・」に対応する法整備が行われた。これは、災害に対する基本法である。

その災害対策基本法（1961年11月制定）は、中央防災会議、地方防災会議、非常対策、緊急対策各本部を内閣府や各地方自治体に設置するとした。そこでは、防災に関する基本法令を組み込み、その具体化は防災組織、防災計画、災害応急対策など別に求めた。それを踏まえ、政府は防災基本計画（1963年6月策定・以後改定を繰り返し、2018年6月に改定）を策定している。だが、政府・省庁の「縦割り行政」は未だ克服されず、総合的な防災対策の弊害となったままだ。また、「国の防災責任は、財源不足や行政判断を口実に大幅に緩められ、最近まで、被害発生後は『自然災害＝天災』論に固執してきた（宮入興一、2011年9月・松山大学論集）。防災・減災の具体的な対応はあまり進んではいないなか、1995年1月、阪神淡路大震災が起きてしまった。

③これまでの災害対策は、あくまで「中規模災害」を前提の枠組みであり、今日的にいう「大災害」に対応するものではなかった。これを改定するきっかけを作ったのが1995年1月の阪神・淡路大震災（大規模地震災害）だった。死者6434人のかつてない被害を受

け、政府は「激甚災害法」を適用した。だが、大量の被災者に対する国や自治体は公的ものには支援はするが私的な支援策がない。そこでわが党も努力し1998年5月には、僅かだが個人補償をする「被災者生活再建支援法」が制定された。さらに災害対策基本法の一部に「被災者」への支援措置を入れた改定がされた。だが、それでも大規模災害に対応したものではなかった。やがて2011年3月の東日本大震災が起き、死者・行方不明者は合わせて約1万2000人、建物全半壊は40万1000戸という未曾有の被害を受けた。こうした事態を経るなか、今日の「災害対策基本法」は東南海トラフ地震や首都直下型地震を念頭に入れた大規模災害を想定したものとなり、これに関連する見直しがされている。

こうした災害の歴史と教訓がありつつも、今の政府・自治体の大災害に対する認識と具体的対応は十分でない。想定される大震災による「国民の生命と財産を守る」とは言うものの防災・減災はほど遠い実態だ。現在、災害対策関係の法律は「災害対策基本法」を基に、予防的法律は、地震・津波関係9、火山1、風水害1、地滑り・土砂崩れ5、豪雪3、原発1あり、応急4、復旧・復興は22ある。このように、災害予防に対応する法律は各種あるが、そもそも政府の2030年までのエネルギー計画に原子力発電を22～24%も組み入れたが、これ自体が狂気の沙汰であり、政府の大災害に対する防災認識が表れている。

次に、大震災に関する対処を時系列的に追い、問題と課題を拾ってみる。

## 2、予防、減災・緊急対応、大災害の時系列的な問題と課題

①大災害は地震、津波、火山噴火、台風、豪雨など様々な自然的要因によって誘発される。これに対しては現在の科学で、事前の観測、予知などで一定程度の情報で判断材料が得ることができる。台風などの自然現象に関しては事前予知は一部可能だ。巨大台風が日本列島を襲う情報は、今や気象観測衛星などで入手できるし、情報は様々なマスメディアを通じて住民は得ることができる。このように自然災害の要因が事前に判明すれば、これまでの大災害は減災できる。だが、地震に関してはほとんど予知不可能と言われる。だから日本列島自体が地震の巣であり、どこでも起きてても不思議でないことの国民的共通認識が必要だ。それでも必ず起きるとする東南海トラフ地震、首都直下型地震などの研究や予知は必要だろう。僅かだが特定地域の地震予知が可能であれば、財政的処置を含めてその努力をするべきだろう。その意味で、巨大地震の予知システムを構築することは必要だが、言われるほど政府の対策はできていない。例えば、海底地殻変動測定器を日本沿岸地域に配置すれば予知の可能性は拓けるようだ。また、津波観測でも観測機器を必要数配置すれば津波の予知も可能だ。しかし、「紀伊半島沖だけでなく、日本の周辺海域に200箇所ほど海底地殻変動測定器を設置するには、少なくとも500～1000億円の経費が必要となる」（杉野暎明防災対策の現状と問題点）と研究者は指摘する。だが、「政府は発生頻度や確立が低い」と判断し必要な予算措置を講じないとする考えが支配的だ。本来なら2011年の東日本大震災の津波被害も減災できたはずだ。これは地震や津波予知に限らない。火山噴火も観測機器を設けることは被害の防止、減災には役立つはずだ。しかし、現在の政府は朝鮮の危機を煽り、高額な兵器は買いあさるが、大規模震災期にもかかわらず、大震災の危機に対しては誠に貧弱な財政的処だ。

ちなみに政府の災害関係予算を見ると、2017年度は2兆8000億円である。そのうち77・6%が災害復旧費であり、科学技術の研究は0・35%（91億円）、災害予防18・6%（5,200億円）、国土保全3・5%（1,000億円）だ。国の17年度予算総

額に対する比率は、東日本大震災やそれ以降の災害もあるにも関わらず、災害予防関係費は極めて少ない現状だ。

②直面する課題に関して、現在の「災害対策基本法」や『災害白書』は、防災・減災は個人や集団の「自助・共助」を前提にしている。逆に国の防災責任の明確化、災害事前予防対策などへの抜本的な政策が必要であり、災害対策を従来型の事後対策偏重から、事前の予防対策に転換させ「社会的な防災責任は〈略〉『公助を』基本に『自助』『共助』によって協働で補完」（宮入興一、松山大学論集）されるべきだ。国は防災のための事前対策や予知能力の向上より災害が起きた場合の救助、非常対策を重点にすべきだ。その意味で、必ず起こる大震災など大災害に対する様々なハード面の整備が不可欠だ。建造物の耐震化、河川の改修や堤防の補強、大津波に耐えうる強固な防波堤、住宅地、湾岸の液状化対策、崖や急斜面对策など、大災害を減災する対策にすべきだ。また、今年9月の北海道胆振地方を震源とする地震による北海道全域停電（ブラックアウト）の教訓から、インフラ問題、とりわけ電力問題が新たに提起された。

また、防災の観点から建築・土木の関係法律の改正も求められる。ましてや10月に油圧機器メーカーの「KYB」の建物の免震・制振装置の性能検査記録データの改ざんが発覚した。これで防災拠点になる公的建物などの耐震、免震性に疑義が生じた。このように、建物だけでなく、堤防などハード面の「手抜き」「偽造」は広範囲にあることは容易に推測できる。昨今の政府、民間を問わぬ、偽装、改ざん、隠ぺいの体質は、防災事業にも及んでいよう。こうしたことを防止するための法規制、監督、維持・点検などが強化されなければならない。その意味で政府の大災害に対する予防対策は数々あるはずだ。

政府は2013年12月大震災に対する「防災・減災等に資する国土強靱化基本法」を成立させた。これで防災対策は進むかのように見えるが、公共事業のバラまきになる可能性が高い。日本弁護士連合会は同法を「あらゆる公共事業が含まれることとされかねない」と指摘の上、「手続きの民主制と透明性が規定に欠けている」と危惧したが、そのような危惧は的中している。強靱化計画には、「リニア新幹線」「高規格道路」「スーパー堤防」など、防災と無関係または、大手ゼネコンの為の予算が組まれている。

公的設備や施設は財政の公的負担がされるが、個人は「自助」による個人的対策に任されている。「格差・貧困」が地域を覆うなか、個人に関わる防災対策は後手に回っておりお寒い限りだ。私的の家屋や財産は私有であるがゆえに公的援助は基本的にない。だが、大災害が起きた結果、国や自治体が巨額の財政出動をし、被災者の救援、復興を援助している。ならば、災害の危険性が予見できる建物や崖、地盤など、地域などに、必要な公的援助をするほうが、事後対策に巨額予算をかけるより効果的でもあろう。

③さて、先ほどの自然災害の事前の予知がされたとしても、この情報を分析し、判断したうえで国の防災機関がどう伝達し、これを受けた自治体がどう対処するかで、事後の対応に差がでる。そのためには情報の伝達システムが不可欠である。旧来から現在の防災用無線システムがあり、市町村レベルでは屋外型拡声器、屋内受信機などを通じて情報が流される。だが、市町村防災行政無線は様々な場所や条件下では限界がある。また被災すると電源切れや水没などで機能が停止する。東日本大震災では相当数の市町村が被災した。現在有効的な情報伝達手段は「Jアラート」とされ、様々な媒介を通じて伝達される。しかし、これも諸条件で限界があり、緊急避難のための情報伝達手段の開発が急務だ。東日本大震災で多くの

被害をこうむったが、その教訓はどう生かされるのだろうか。

④次に、災害情報が国や各自治体に伝達されたら、緊急対策に入ることになる。大災害に見舞われた場合の基礎的な災害対策、救援体制はどうだろうか。防災対策の基本は、先ず住民と密接した自治体や地域組織が大きな役割を担うことになる。だが、「平成の大合併」は2010年3月に終了したが、基礎自治体が減ると同時に、各種公共施設やインフラ関係が統廃合、縮小され、結局は自治体職員も減らされた。その結果、現状の地方自治体に関する災害対処の組織的力は基本的には不十分であり、「自助」「共助」が基本となって「公助」が後退している。

防災組織の現状を列举すると、自治体消防職員は2006年が15万6758人から2017年に16万3814人に増加しているが、消防団員は90万人から85万人に減少、水防団員は122万人から86万8000人に、事業所の防災組織数は2200から2000に減少している。いっぽう、増加傾向は全自治体の防災担当職員は都道府県が2144人から2万4712人、指定都市では354人から672人、市区町村で3694人から5821人と増えている。これも予想される大災害に比して少なく、「部署かけ持ち」の実態も多々ある。また、災害ボランティア制度は都道府県で17団体から25団体、市区町村では206団体から398団体と増加したが、ボランティア活動を補償する制度を有する自治体はそれほど伸びはない。

都道府県の災害対策の防災計画は、震災に限り100%の策定だが原発事故対策は74%、これを頂点とし火山対策34%等、軒並み低く、かつ、計画が実行性あるものとは言えない。特に、災害避難の経路、輸送体制、道路の確保など、机上の計画が多い。また、防災訓練は増えてはいるが、事前計画でスタッフは確保され、昼間など限られた条件で行っているが自然災害や原発事故は時間帯や天候に左右されない、実践的な内容が問われている。

### 3、当面する災害対策の基本強化

大災害対策は、事前防止と緊急対策、事後対策と大別されるが、ここでは事前の予防的災害対策に限って箇条書きに記す。

1、政府の縦割り防災行政、システムを改編し、横断的な情報、判断や指揮できる対応が必要。その機能を有した「防災対策省」（仮称）の設置。

2、政府の災害対策費の増強。特に災害予防に関わる基礎的な関係機関、研究機関等の予算の確保。その財源は、大企業の「内部留保」から災害対策税を課すべき。

3、災害予防のための関係機器の設置、システムの改善。送電、発電等インフラ関係の整備推進。電力は広域発電、送電から基本的に「地産・地消」システムに転換し確保。

4、国土強靱化法による防災施策を透明化させ、狭義の意味での防災計画、対策への絞り込み。防災に名を借りた不必要な公共事業の投資は認めない。

5、公的施設、学校施設、防災拠点施設の耐震化、備蓄資材の充実。広域防災拠点・配送運輸拠点の強化。

6、土砂災害危険個所、急傾斜危険個所、軟弱地盤、洪水危険個所などの開発規制に関わる法令の改定。

7、水害、津波などに対する居住地域の防御施策と避難先、必要な道路、避難経路の整備と実践的な避難訓練の強化。

8、災害時の指定病院、指定給油所防災協力の企業やなどの協力体制、提携強化と財政的な援助。

9、自治体での防災対策職員の増員、防災知識の教育訓練、兼職禁止。日常の宿泊態勢の確立。

10、地方自治体での事前の災害予報情報の的確な情報取得と全住民への周知・徹底のシステムなどの改善。

11、消防署のレスキュー機能充実と地域防災ボランティア、地域消防団、水防団への財政的援助と若手育成プログラムと増員対策。

12、ヘリコプター、ドローンなど空中からの情報収集及び救援体制の充実。

13、自衛隊の縮小と同時に、災害対策専門の部隊を設置と専門的知識、技術の取得訓練。災害対策部隊の全国の自衛隊基地への配備。

14、災害が想定可能な私家家屋、地盤を優先し、自治体からの耐震、水防、延焼対策などの補助金の整備と法制化。

15、他の人的災害と質と量が異なる原発は全て廃炉。原子力艦艇の立ち入り検査のための日米地位協定の改定。この改定がない場合は入港を認めない。

2018年11月21日記

---

## 入管難民法改正案（外国人就労拡大）の概要と検討・批判

宮川 敏一

---

11月2日、政府は「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案」を閣議決定し、国会に提出した。短期間に非公開で取りまとめられた法案は、「専門的・技術的分野」に限って外国人材を受入れるとしてきた政府方針を大きく転換するものである。新たに創設される在留資格「特定技能」は、人材不足とされる分野において外国人材を受入れる狙いで、社会的にも外国人雇用においても影響の大きな課題があり、政府の一方的政策で解決するものではない。

安倍晋三首相は6月5日の経済財政諮問会議で外国人労働者の受け入れ拡大（骨太方針2018）を表明してきた。人手不足を理由に「建設や農業、介護」など5業種を対象に2019年4月に新たな在留資格を設けるという。これまで原則認めていなかった単純労働に門戸を開き、25年までに50万人超の就業を目指すことを明らかにした。国際的な外国人労働者の獲得競争は激しくなっていることも含め、外国人就労拡大に政府は方針転換を切った。国際基準に照らすと日本の外国人就労状況は搾取一辺倒で生活などへのケアもない後進国になっている。外国人労働者から「選ばれる国」になるには課題は山積している。

その一つに外国人技能実習制度である。外国人労働者の受け入れ議論を進めるほどに、「日本で培われた技能、技術や知識を開発途上国から来た技能実習生に伝承」という高尚な目的で実施されているはずのこの制度の「闇」がある。2017年1年間で失踪者7千人、過去5年間の累計で、なんと2万6千人も失踪者が出ている。在留期間を過ぎると失踪者は不法滞在で逮捕され、入国管理局に拘留され、前途に悲観して自殺者も増加している。

失踪の原因の多くに「仕事がきつい」「賃金が安い」がある。雇用する企業などは、失踪しても「いなくなった」などの意識で切り捨て、次の技能実習生を探し出す。「技能実習生」を単なる「使い勝手の良い労働者」と決めつけている。そこに悪質ブローカーも介在して技能実習生を経営の調整弁にしている。その一例が「農家での残業代未払い」がある。中国人の女性が農家と実習生の受け入れを仲介した監理団体に未払い分の支払いや損害賠償を求めた訴訟の判決で、水戸地裁は11月9日、未払い分と制裁金に当たるほぼ同額の付加金の計約199万円を支払うよう農家に命じた。残業代は時給400円程度だった。

このように外国人労働者の就労には多くの違法性が混在している。「人手不足」だけを理由に資本の要望を丸呑みにした法案は、これまでの政府方針を逸脱した。外国人就労の問題を総括しないままの法案提出は無責任極まりない。改正案は、政府が指定した業種で一定の能力が認められる外国人労働者に、「特定技能1号」「2号」の在留資格を新設することを柱としている。11月16日から委員会審議に入り、来年4月から新しい在留資格を導入する狙いがある。そのために臨時国会での法案成立に固執している。

---

#### 【人手不足の名の下に政府の「在留資格案」】

- ◆特定1号 一定の技能者 通算5年 家族の帯同は否
- ◆特定2号 熟練した技能 更新が可能 家族の帯同可能
- ◆1号で対象として想定する14業種

介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造、宿泊、農業、漁業、航空、電気・電子機器関連産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、飲食料品製造、外食

---

#### <外国人技能実習制度>

外国人を日本の企業や農家などで受け入れ、習得した技術を母国の経済発展に役立ててもらおう制度。1993年に創設され、期間は最長5年。職種は農業や機械加工、介護など77に上る。昨年12月末時点での実習生は約27万人で、国籍別ではベトナム、中国、フィリピンの順に多い。違法な時間外労働や賃金の不払い、職場での暴力やセクハラなどの問題も指摘されている。日本側の受け入れ窓口となる監理団体は、実習が適切に実施されているか確認し指導する義務を負うが十分でない。

---

#### 【書評】

### 『EVと自動運転』（著者：鶴原吉郎）

柴戸 善次

---

▽ 鶴原 吉郎（つるはら・よしろう） 著

『EVと自動運転 クルマをどう変えるか』（岩波新書）

2018年5月刊 定価：780円＋税

(1) この本では、「100年に一度の転換期」にあると言われる自動車産業の今の姿と近未来が語られている。タイトルではEV化（電動化）と自動化（自動運転）の二つだが、本文ではもう一つ「コネクテッド化」（＝つながる）が加わり、これら三つが総合された「サービス化」が論じられていく。

著者の鶴原氏は、『自動運転』、『EV』、『コネクテッド』の三つのトレンドが可能にするクルマのサービス化は、我々の移動を変えるだけでなく、街づくりを変え、そして価値観を大きく変えていくだろう。」と考えている。私たちもまた、“自動車が変わる”ことの影響と意味合いを、もっと広く捉えておく必要があるようだ。

なお、「電動化」とは「クルマの駆動源がエンジンから、バッテリー（二次電池）で動くモーターと置き換わっていく動き」であり、「自動化」とは「クルマにセンサーやAI（人工知能）を搭載することで、人間のドライバーを必要としない自動運転車へと進化していく動き」であり、「コネクテッド化」とは「クルマをインターネットに常時接続することによって、これまで実現できなかったような機能やサービスを利用できるようにする動き」である。



(2) 鶴原氏は、危機感を抱いている。「自動車産業は日本経済の屋台骨」なのだが、根底から変化するビジネスモデルに日系企業が乗り遅れ気味だからだ。ハイブリッド車に力を注いできたが世界は完全電動化へ一気に舵を取り、段階的自動運転化を進めてきたが世界は一足飛びに完全自動運転へ進む。さらに世界は、自家用車ではなく、「いつでも」「どこでも」を可能にするシェア化へ転換しつつある。鶴原氏は言う。「しかし、不得手だからといってこの競争から降りるわけにはいかない。…もし自動車産業が揺らげば、日本の経済は大きな打撃を受ける」と。

鶴原氏の予測では、「EVの生産台数は…2025年に世界の自動車販売の10～15%程度、2030年で15～20%」、自動運転は「2020年前後から限られた地域で無人車両による移動サービスが始まり、…そうしたサービスに使われる車両の台数の割合は、2030年までを見通しても、世界の自動車販売台数の5%程度」である。鶴原氏は、それでも、「20年後には、『クルマ』という言葉の持つ意味が大きく変わっていくのではないかと語る。

ただし、この予測は楽観的すぎるかもしれない。例えばドイツのフォルクスワーゲン（VW）は11月16日、2019～23年の5年間で電動化・自動化・デジタル化の3分野に計440億ユーロ（約5兆6000億円）を投資する計画を発表した。うち300億ユーロ（約3兆8500億円）は電動化に充てられ、“電気自動車会社への変身すべくアクセルを踏みこんだ”と報じられている。事態はもっと前倒しで進行する一と考えるべきだろう。

(3) トヨタ自動車の豊田章男社長は今年1月、米国で開催された家電見本市で、『モノ』としてのクルマを売る会社から、『サービス』としてのクルマを提供する会社へ変わる」ことを強く宣言した。同時に、移動サービス専用の自動運転電気自動車のコンセプト車（＝近未来の自動車の姿を示す実験車・試作車）を出展した。

トヨタは2020年のオリンピック・パラリンピックをこの変身を示す機会とし、2025年開催が決定した大阪万博もまた変身に利用されよう。自動車産業の変身は、国内産業構造の変化、雇用の内容と量など、影響の範囲は大きい。働く者の雇用と生活に負の影響を及ぼさせてはならない。