

□自治体の危機管理

京都大学防災研究所 巨大災害研究センター 河田 恵 昭

遅れている自治体の減災体制

災害が発生したとき、被災者に一番近く存在する自治体は市町村である。ところが、人口が約 10 万人以下の市町村では通常、防災専従職員は居ない。2000 年東海豪雨災害でほぼ全町の 1 階世帯が床上浸水した愛知県西枇杷島町(人口:約 1.7 万人)や東京都三宅島村(同 3.8 千人)はその典型例である。最近の愛知県の調査によれば、県下 88 市町村中、防災業務専従職員がいる市町村は、28 名を要する名古屋市を筆頭として、35 市町村(39.8%)を数えるが、一方、専任職員がない残り 53 市町村における兼任職員数は平均 2.4 人であり、しかも兼任職員 1 名だけの市町村は 17 を数え(2 市 15 町村)、市町村全体の 19.3%を占めている。

わが国が、現在、グローバルな観点から災害多発期に突入したという災害研究者共通の認識下では、災害対応を住民への行政サービスの最重要課題と考え、横断的組織の充実や防災専従職員の設置を最優先するなど、積極的に育成する必要がある。愛知県の実施した水害に関する意識調査結果に、住民への防災情報伝達手段や避難勧告発令下

で避難しなかった理由などを見ると、一層の自治体の努力が求められているのは明らかであろう。

危機管理は何も災害だけに適用できるツールではない。0-157 の食中毒事件やゴミ焼却場のダイオキシン問題さらに有明海・諫早の潮受け堤問題などに十分適用できるはずである。また、地下鉄サリン事件や狂牛病対策は政府と地方自治体が連携して進めるべき危機管理であろう。

つぎに、都道府県レベルでは、消防防災課(この名前は都道府県毎に少し変わるが)のように実働部隊を通常もっていないために、災害情報収集・共有化だけしかできないにもかかわらず、災害対策基本法では知事は災害対応の総責任者に位置づけられている。したがって、非常時に知事が的確な指示を出せるように、直接補佐する専門職が必要であることが阪神・淡路大震災を経験して認められた。現在、全国で 23 の都道府県で「防災監」というポジションが置かれている。しかし、兵庫県を除いてほかの都道府県では部長職の下位に位置しているため、指揮・命令系は有効に働かなくなる恐れがある。また、防災担当職員は全員、専門家とし

水害に関する意識調査

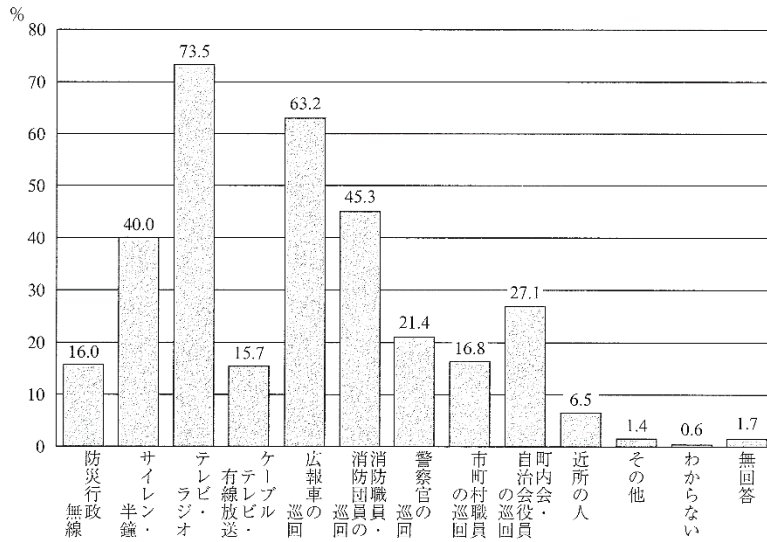


図1 避難勧告はどのような方法で伝えられるのが望ましいと思いますか？

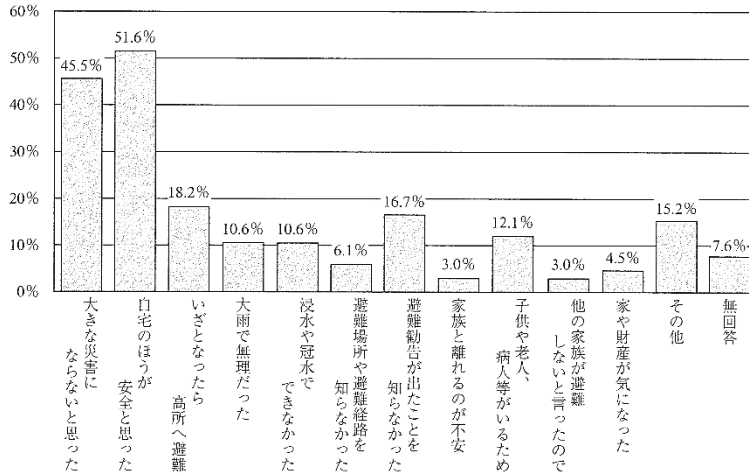


図2 避難勧告が出されたことを知っていて、なぜ避難しなかったのですか？

「水害に関する意識調査」は東海豪雨から1年を経た愛知県民の水害に関する意識調査を行ったものであり、満20歳以上の県民3,000人を無作為に抽出し、1,747名の回答(回答率58.2%)を集計した結果である。

ての研修や訓練・評価を受けなければならぬにもかかわらず、財政や企画部局と同じような一般職のままで勤務しているのが実態である。そのほかに、現場の実働部隊をもつ警察や自衛隊からの情報も知事に直接入るような仕組みが現状では欠けており、時間的、場所的にバラバラな対応にならざるを得ない組織上の問題も払拭されていない。

大規模災害時における都道府県と政令指定都市の連携

最近、私たちが調査したフランスでは、市町村などの自治体が約 36,500 存在し、人口 100 人の自治体が存在する。その上位には国内 97、海外 3 の計 100 の県が、それを広域にカバーするゾーン県が 7 つ置かれている。県知事はすべて官選で国家公務員である。自治体の数はわが国の 10 倍強であるが、たとえば、複数の市町村にまたがる火災や自然災害が起こった場合には、通常は市町村に属する消防隊を県知事が直接指揮できるようになっている。また、複数の県に広域延焼した場合はゾーン県の知事が指揮できるようになっている。したがって、どのような規模の災害や火災が発生しても県や国(この場合内務省の危機管理センター)に情報は自動的に入るようになっている。

ひるがえって、わが国の体制を考えてみよう。複数の県にまたがる災害(東海地震や南海地震はその典型例である)では、いきなり国が登場することになるのであろうか。広域災害の災害対応体制の整備は緊急かつ最重要な課題であろう。また、災害時の都道

府県と政令指定都市などの大都市(東京都の場合は都と区)の関係についても実戦的になっていない。災害時の行政サービスの濃淡は所管の人口の多さと反比例すると大略考えてよいだろう。たとえば、京都府と京都市の人口は 263 万人対 139 万人である。仮に京都府全域に被害が出るような地震が発生した場合(南海地震や東南海地震がそうである)、京都府下の市町村の中で京都市の対応にきめ細かさが一番不足する可能性が大きい。なぜなら、京都市長が意思決定者として、一人で 139 万人の市民を対象としなければならないからである。京都市内には 11 の区が存在するが、責任者たる区長は市の職員であって、決して区単位の意味決定者ではなく、市長の指示が必要である。しかも、区役所職員の数は区民数の千分の 1 のオーダーで、危機管理を自主的にやるにも人数の絶対数が不足している現状がある。そうすると必然的に、市長が一人でやるべきことが大変多く、十分対応することは不可能と言ってよいであろう。災害時の住民サービスに問題が起こり得ることや、普段からトップダウンの意思決定に慣れていない首長が大半であるから、意思決定に必然的に時間を要することになる。

たとえば、いずれの政令都市でも未だに避難所の運営に関して教育委員会や地元の小、中学校の教師の積極的な連携・協力が不足しており、大規模災害の時に果たして大丈夫かという懸念が払拭されないでいる。また、都道府県と政令指定都市に関しては、政府からの災害情報は同時に提供されることになっているが、実態はまず都道府県に伝わり、それから政令指定都市という順番

である。情報の共有化に時間差が出ることから、両者の被災者対応に差が出て仕方がないのである。

一方、東京都の場合は、人口が世田谷区の77万人から千代田区の4万人まで実に20倍近く差があり、しかも区長は公選制というものの、警視庁、消防庁とも都が所管しており、肝心の区に実働部隊が居ない。これでは「仏を作って魂を忘れる」ことになりかねない。このように、現状で大規模災害が起こった場合、政令指定都市の市長と東京都知事が一人で膨大な数の住民を対象とするために、前者は知事と(被災地全体を視野に入れた知事の対応と政令指定都市の市長対応は必ずしも整合しない)、後者は市町村長や区長と(逆に、彼らはきめ細かな対応が求められるので、都全体を{府属した知事の対応とは必ずしも整合しない)の間に必ず軋轢が発生することになるのである。

遅れている広域対応・支援体制

22年ぶりの想定東海地震の見直しも終わり、現在、東南海・南海地震の防災対策が急ピッチで内閣府に設けられた専門調査会を中心に検討されている。これらの地震は間違いなく今世紀半ばまでに発生すると考えられている。プレート境界地震の関東地震の発生は、今世紀末には危険域に入るのは確実である。いずれの地震が起こっても、現状では広域被害が発生する。しかし、これへの対応は遅々として進んでいない。

たとえば、筆者は、阪神・淡路大震災の直後に近畿2府7県の防災情報システムが相

互乗り入れできるように、インターフェースの同時整備などをお願いしたが、結局実現しなかった。何も近畿地方だけではない。東京都、横浜市、川崎市の防災情報システムは相互乗り入れができないのである。鉄道の例を取れば、首都圏では営団地下鉄とJR東日本、各私鉄の相互乗り入れが実現し、大変便利になっている。これが、各社で軌道幅が異なっておれば、いちいちターミナルで乗り換えなければならぬ不便が発生し、混乱も生じる。自治体が整備してきた情報システムが後者の状態になっているのである。コンピュータのオペレーション・システムはもとより、地図情報システムのフォーマットも異なる始末である。

これでは、朝、横浜市から東京都心へ働きに出た勤労者が(横浜市が首都圏のベッドタウンであることは、昼間人口が夜間人口に比べて減少することでも明らかである。ちなみにこのような昼夜間人口の逆転現象は政令都市では横浜市だけで認められる)東京で地震災害に遭遇し、大量の勤労者が帰宅できなくなったと考えよう(東京都の試算では約360万人が帰宅困難者になる)。そのとき、一体東京で何が起きているのかは横浜市の災害情報システムではわからない。しかも、雨が降っておれば衛星電話は使用できないし、雲が低くたれ込め、強風が吹いていたり、夜間になればヘリコプターからの情報収集も不可能なのである。

このほか、2つ以上の自治体にまたがって存在する活断層が動き、地震災害が発生したとき、隣接自治体間で被害想定の大齟齬がないかどうか(大阪府と奈良県の境に存在する生駒断層が動いた場合、奈良県の方が

人的被害が大きいという間違いを被害想定作業中に筆者が指摘して、担当のシンクタンクに計算をやり直させたことがあった)、応援協定を結んだ自治体間で書類などの報告書式が統一されているのかは、各自治体でほとんど改善されていない。また、消防団、水防団、自主防災組織、ボランティア組織の広域連携などは全然進んでいない。

今年2月下旬から3月初旬にかけて筆者が団長となって調査した昨年のニューヨークテロ事件では、WTCでの被害者は大半が勤労者であった。そして被害者の住居はニューヨーク州をはじめ、近隣のニュージャージーやコネチカット州に散らばっていた。この災害の対策本部はニューヨーク市が指揮している。したがって、被害者の家族のケアをきめ細かくしようとすれば、必然的に一元化できにくい性質も持っている。仮に関東大震災が再来した場合、首都圏の住民が住民登録しているところで被災するとは限らない。阪神・淡路大震災では早朝の災害であったために、被災者の大半は居住地で被害に遭っていて、このような問題は発生していない。大量の帰宅困難者の発生はもとより、被災者が住民でない場合の自治体の対応は一体どのようになっているのであろうか。解決しなければならない問題は山積みである。

遅れている自治体の庁舎、備蓄施設、避難所の耐災化

阪神・淡路大震災の後、全国的に地震防災力が向上した。しかし、2000年の東海豪雨水害では、西枇杷島町の町役場、備蓄倉庫、避難所に指定されていた町内の全小・中学校が床上浸水し、大混乱が起こった。

この例にあるように、自治体の防災対策は未だ不十分であり、それは独りよがりを実施してきたことの弊害なのである。地震災害しか視野に入れず、しかもその被害がほかの災害による被害を凌駕すると勝手に思いこんでいる。また、阪神・淡路大震災の後に実施した被害想定や各種の対策や妥当性の評価をほとんどの自治体は行っていない。

災害の危機管理の基本は、1) 災害の起こり方を知る、2) 災害に弱いところを知る、3) 災害対策を知る、の3つから構成される。この2つ目の弱いところというのは、物理的なものと社会的なものに2分される。自治体に関しては両者とも存在する。庁舎などの施設に関しては、建物のみならず室内の天井とそこの配管類、部屋の間仕切り、書類棚、机上のパソコン・OA機器類、積み上げた書類などが地震によって足の踏み場もないほどに散乱することが想定されている。また、庁舎が被害を受けない場合は、避難のためにそこに被災者が殺到する問題も忘れてはならない。このように施設の総合的な耐災化が非常に遅れていると言ってよいだろう。

また、阪神・淡路大震災のときのように、地元警察署、消防署の建物や、広域災害の場合には自衛隊や海上保安庁の宿舎、基地施設や津波による艦船の被災も発生するであ

ろうが、ほとんど考慮されていない。これらの関係機関では「助けること」を考えるあまり、自らが被害を受けることを想定している例は本当に少ない。1999年のトルコ地震の時には、地震が起こった前日に海軍士官学校の卒業式がジョルジュクの基地で行われた。そこには、災害時に真っ先に出動しなければならない軍の高官が全国から集結し

ていた。しかも、その兵舎が倒壊し数百名が犠牲になってしまった。これらが原因となって、全国的な軍による初期対応が遅延してしまったことを忘れてはならない。広域・巨大災害が起これば、災害対応に従事しなければならない自治体職員も当然被災するのであり、それへの対応も十分に考えられているとは言えない。

