

試案－災害対策の「標準化」 首長リーダーシップと自治体職員の専門化

明治大学名誉教授

日本自治体危機管理学会会長

Fellow, National Academy of Public Administration(USA)

中邨 章

1. 災害対策の標準化－組織、運営、企画、住民支援

今、災害対策の「標準化」という課題に関心が集まる。内閣府では2013（平成25）年10月に「災害対策標準化検討会議」を立ち上げ、各地の自治体が同じような仕組みで災害に対応できる普遍性の高い制度を考案しようとしている。現在のところ最終報告はまだ出ていないが、早晚、災害対策の標準化は都道府県や基礎自治体の危機管理で重要課題に発展する可能性が高い。ここでは内閣府が進める災害対策の標準化を先取りし、その性格や必要性の他、内容の検討、それに予想される課題などにつき考えてみたいと思う。この作業では、組織、運営、企画、それに住民対応の四つの項目がキーになる。これらは自治体の災害対策にとって最小限、不可欠と考えられる要件である。四つの項目を汎用性の高い中身に発展させ、それを全国の自治体に採択を促す、内閣府が進める災害対策標準化の狙いである¹。

なお、誤解を避けるために付言すると、ここで上記の四項目が標準化のすべてというつもりは毛頭ない。災害対策の標準化は入口も奥行きも広い、あらゆる事案を飲み込む巨大プロジェクトである。どこからか手をつけるか検討のつかない魔物、リバイアサンでもある。本稿が四つの項目を取り上げるのは、それらが大きな計画を具体化する手がかりと考えるからである。各地の自治体は、組織や運営、それに企画や住民対応を災害対応の第一歩として定立する。それを踏み台に英語でいう「一歩、一歩、確実に」(One Step at a Time) 制度を定着させる努力を重ねることが期待される。

標準化の内容を精査するに当たって、あらかじめ「災害対策」と呼ばれる表現を簡単に説明しておきたいと思う。災害にはさまざまな種類が含まれる。これは、地震、津波、台風、風水害など自然災害を対象とするが、多種多様に及ぶ災害に対して、自治体はこれまで地域防災計画などで災害の種類に応じ個別に対策マニュアルを作成してきた。台風への備え、風水害への対策、地震対応など、災害別にマニュアルを準備してきたのが、従来の姿である。その結果、地域防災計画は膨大な資料になった。一部ではほとんど読まれない文書とも言われてきた。

そうした従来の問題を念頭に、現在、いろいろな災害に単一の方式で臨む「全災害対応型施策」(All Hazard Approach) と呼ばれる試みに注目が集まる。これは自治体の災害対策を簡素化すると同時に、それを全方位性の高い中身に変えることを目的にした方策である。単一の定型化したマニュアルにまとめると、自治体の災害対策は整理されると同時に即応性や実効性の高い制度に切り替わる。新しいアプローチは、自治体の規模や財力に関係なく浸透する可能性も高い。全災害対応型施策が注目される所以である (Waugh, 2000:10-13)。全方位性の高いアプローチを標準化するためには、自治体の首長はもとより職員の意識改革が必要である。首長と職員がともに災害対策について認識を深め、専門性の高い知識を蓄積することが、標準化を具体化する必要条件になる。

自治体が災害対策の標準化を具体化する方法として、試案を参考までに取り上げておきたいと思う。図－1が、それであるが、そこでは組織、運営、企画、住民の4つの課題がヨコ軸に取られ、タイムラ

インがタテ軸に置かれている。タイムラインは災害の程度を時間軸で示すものである。平常期から始まり、発災後、事態は救急や救命などに関心が集まる「超急性期」、続けて負傷者の手当を始め避難所の設営などが重視される「急性期」に入る。その後、ライフラインが復旧され災害対策は長期戦の移行期に移る。このフェーズが終わると、災害対策は再び平常期にもどる。

タテ軸に出てくる時間軸を、ヨコ軸の4項目に組み合わせると、合わせて20のマスが生まれる。今後、国や県はそれらの20の空間に適応する施策のモデルを検討し、それらを自治体に提示すべきでないかと思う。自治体は示された標準化の素案を参考に、それぞれが地元の事情を勘案しながら、空間を埋めるという作業に取りかかる。その結果がやがて自治体の災害対策の標準化を具体化する成果に連なると考えられる。

図-1では住民を参考に挙げているが、発災後、住民が必要とするのは情報である。なかでも緊急情報が最も重視されるが、標準化モデルでは国、あるいは県は、何を、何時、誰が、どう伝えるかを自治体に参考モデルとして明示することが求められる。数日後、事態は急性期に移るが、そうなる住民の要望は負傷手当の他、食糧や飲料水、なかには常備薬やメガネなどを必要とする中身が変わる。やがて緊迫した時期が一段落すると、避難所に集まった住民のなかに健康被害を訴える人びとが出てくる。食中毒や集団風邪も発生するかも知れない。自治体は住民対策の内容が、多様化すると同時に高度化することを認識せざるを得ない。状況はやがて再び平常期にもどるが、そうなる新しい課題が表面化する。住民や職員の間メンタルヘルスなどで問題を抱える人びとが出てくるかも知れない。

そのように、自治体の住民への災害対策は時間の経過に従い内容が変化する。このことを自治体は、タイムラインに住民をかけ合わせた、いくつかのハコとして捉え、それぞれのマスを事前に埋めて置くという対策を進めることが期待される。



図-1 災害対策の標準化一試案

2. 自治体の災害対策とリーダーシップ組織編成の事前準備

地方行政では組織編成が重視される。どのような体制で住民の安全と安心を確保するか、この課題を効率的に効果よく、しかも経済的に対応するためには、安定性の高い運動量に優れた組織を創らなければ

ばならない。注目されるのは、日本の自治体が首長に権限が集中する「強い首長制」を採ることである。災害時には強いリーダーが必要とされる。その視点からすると、権限が首長に集中する現行の制度は、災害対応に適したモデルということができる。実際、アメリカ政治では考えられないが、これまで災害対策は首長を中心に展開し、地方議会は「蚊帳の外」に置かれてきた（中邨、2016：186-220）。

問題は権限が集中するだけに、一端、首長に欠陥が出ると自治体の災害対応は大きく後退することである。現状では危機管理について認識も意識も乏しく、知識に欠ける首長が少なくないことが憂慮される。首長を対象に絞った危機管理セミナーや災害訓練が開催されるが、公務多忙で出席できない首長が多いのが実情である。首長が災害対策について、どの程度、知識と意識、それに認識を持つかによって、対応の成果は大きく左右される。この先、国や県はいろいろな方法を編みだし、首長を対象に危機管理教育の拡大と充実を図ることが望まれる（Comfort, 2007:189-197）。

その際、「上を見るな」(Don't Look Up) が首長教育のテーマになる。災害が発生すると、国や県からの指示待ちに時間をかける首長がいる。それを待たず独自に避難の決断を下した首長は、マスコミに賞賛されることが多い。しかし、これは間違いである。日本では権限を持つが、それを行使するに当たって国や県の意向、それに他の自治体の動静を伺うクセを持つ首長が多い。これは、危機状況では回避すべき課題である。災害対策では、首長のリーダーシップと決断力がなによりも重要である（例えば、全国原子力発電所所在市町村協議会・原子力災害検討ワーキンググループ、2012を参照。決断力のある首長の事例が紹介されている）。

阪神淡路大震災で神戸市は、瓦礫を早急に撤去する必要に迫られた。それに3,000億円という資金を要したが、当時の規定では費用は自治体の負担になった。多数の幹部職員が逡巡をくり返すなか、笹山幸俊市長はそれを自弁で支出することを決めた。これは後に国が特別交付税で手当することになるが、こうした神戸市長の英断はほとんど表面化することがない、一部の関係者しか知らない隠れた業績である。市長の決断がなければ神戸市の復興が遅延したことは間違いがない。「上をみるな」は、そうした首長の決断力と指導力の必要性を指している²。

災害は首長が地元を離れたとき、不在の場合に発生することが多い。阪神淡路大震災では、一時、兵庫県知事の所在が不明で、自衛隊の出動要請が遅れるという事態が発生した。2004年の新潟県中越地震は知事の交代期に重なり、首長不在のなかで災害が起こっている。2013年10月の伊豆大島での豪雨災害でも、島根県に出張中の町長は自衛隊のヘリと輸送機で地元へ帰還しなければならなかった。

不在や決断力不足など首長職には不安定要因がつきまとう。にもかかわらず、不測事態が続くと首長は各種の政策選択に迫られる。慣れない事案も多く判断を躊躇する場面も増える。その点からも、首長の「補佐機能」を日頃から強化しておくことが望まれる。災害対策の最高指揮者が首長である必要はない。危機状況では首長の信任を得た副市長や総務部長などが、対策の実働作業を指揮監督するポストに就くべきである（総務省消防庁－地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会、「平成20年度報告書」, 2009。この資料を素材に、永田氏を中心にした研究グループが災害時における首長の立ち位置を検討している。永田他, 2012）。

災害時のリーダー、仮にそれを副市長とすると、副市長は首長に代わって消防業務を含む全庁体制を統括する地位に就く。しかし、最終責任はなお首長に止まる。実務を担任する副市長は、仮にA、B、C、3通りの政策オプションがあれば、Aが最も適切であることを補佐役の関係者であらかじめ決定する。結果を首長に具申し、その諾否の最終決断を仰ぐという体制を創る。首長の承認を受けた事案を実務に移すのは、副市長など官房役の責任になる。

危機状況下では、災害対策に不慣れな首長が判断を迫られる事案や裁量の幅と量をできるだけ小さくすることである。こうした体制を実現するため、首長を補佐する副市長や総務部長などのスタッフは日頃から災害対策に関する知識を集め、緊急事態に備える訓練を重ねておく必要がある。この体制では、災害対策の成否は首長より、補佐役にかかる。補佐スタッフは災害対策を政治から距離を置いた行政課題として粛々と進める、それがこの制度の特色である。



図一 2 標準化と組織編成

加えて、首長と補佐役には専用の卓上マニュアルを開発することが得策である。情報収集、応急対応、対策本部、住民誘導、避難所設置、政府間関係など、いくつかを大項目とし、簡単な中項目、小項目を付加する。それをA4一枚のマニュアルに仕上げる。項目を詳しく書くとマニュアルはほとんど実効性を持たなくなる。項目相互の関係が複雑化し、手引きはタコ壺状態に陥るからである。メモ程度にまとめた災害対策の指針は机上に常備することが望まれる。発災の際には首長など幹部職員は、それを参考に対策の準備や実施を確認する。こうした簡単な指針メモの効果は想像される以上に大きい(同上資料)。

3. 非ルーチン事務の処理と災害対策の運営—職員訓練と減災

行政では組織や政策は一定のルールに従って運営されなければならない。ルールが乱れ運営が属人化すると、行政運営の効率化や効果、それに経済性は大きな難題を抱える。人治ではなく法治、法律中心の実務体制を敷くことは現代行政の基本である。住民に各種のサービス提供を行う行政にはもう一つ、平等についても留意することが求められる。住民には分け隔てなく全員に同等のサービスを提供する、それが行政のあるべき姿である。

東日本大震災で略奪行為は皆無であった。被災者は整然と列に並んで飲料水や支援物資の配給を受けた。その様子は、世界のマスコミが注目し大きな話題を呼んだ(例えば、USA Today, March 12, 2011, p. 1)。これは、日本の地方行政が法治と平等を基本に運営され、住民が自治体を信頼しているなよりの証拠である。時間はかかるかも知れない、しかし、列に並んでいると飲料水や食料は必ず手に入る。そう信じるために、被災者は辛抱強く列を組んで順番のくるのを待った。日本の地方行政では人治の出る幕はほとんどない。法治と平等は日本の自治体では当然のルールである。

日本の地方行政が誇りとする利点は、諸刃の剣でもある。法治や平等へのこだわりがかえって大きな問題を生む場合がある。危機状況では、この矛盾がしばしば顕在化する。法律やルールに固執すると、住民への危機対応が遅れる。災害時には規則やルールを超越した迅速な対応が必要になる。また、災害が発生した状況では、住民は往々にして規則外の難題を抱える。多様化した問題を一律、平等原則で処理することには無理が生じる。

日本の自治体職員はルーチン化した平常業務をこなす点では世界一である。彼等の能力の高さは、仕事の処理が正確であること、迅速である点で他の国の追従を許さない。能力に優れた日本の自治体行政マンではあるが、ルールにない不規則な問題、非ルーチン化した課題をこなすことは必ずしも得意ではない。災害が発生した状況では、例外で規定にない事案が圧倒的に増える。平静時であれば、不規則の事例やルールにないケースは、時間をかけ過去の処理方法を探す、あるいは、他の自治体の対応策を調べることや、総務省に相談することが可能である。そうした対応策は緊急時には役に立たない。

自治体職員は緊急時の対応能力の向上が求められる。そのための研修制度を構築し、平常期から訓練を怠らないことが肝要である。その実施に当たって、自治体は予算をかけないこと、即効性が高いことの二点に留意すべきである。簡便な方策は10名前後の職場を単位に、幹部を交え職員全員が参加する「自己研修訓練」(Brainstorming)を実践することである。この訓練では、具体的な事例を基礎に、それをめぐって上司と部下が自由に論議を交わす環境を作ることが望まれる³。

参考までに研修向きの参考例を示すと、一つは避難所での喫煙がある。タバコを吸わない住民にとって、避難所で喫煙されることは耐えられない苦痛でなる。もう一つは、避難所へのペットの持ち込みがある。ペットは家族の一部と考える被災者がいる反面、犬や猫の毛でアレルギーを起こす住民も多い。いずれも厄介な問題であるが、自治体職員は意見の異なる被災者の間に立って、それらの難題の解決を図らなければならない。

避難所で過ごす住民と外部で暮らす人びととの間でも確執が生まれる。一方では、自宅が全壊し避難所での生活を余儀なくされる住民がいる。反対に被害を免れ自宅で生活を続ける人びとも少なくない。しかし、自宅生活でも電気は点かない、水道などのライフラインは機能不全に陥っている。自宅生活者も仕方なく避難所に出向き、救援物資や飲料水の配給を受ける。それを住宅全壊などで避難所生活を余儀なくされる人びとは、必ずしも快く思わない。彼等の目からすると、自宅生活者は被害を逃れたラッキーな人たちである。それにも関わらず、救援物資の配給だけは避難所に受け取りにくる、手前勝手な人びととみなされる場合が多々ある。

住民間で発生する紛争や対立は、混乱の激しい災害時では大量化すると同時に多様化する。行政の手には負えない難問が幾何級数的に増える。さまざまな具体的なケースを議題とし、それについて職員はどう対応すべきか、それを研修訓練で討議する。結果を一つにまとめる必要はない。いろいろな対策が論議のテーブルに載ることが重要なのである。こうした試みを災害対策の基準とし、各地の自治体が制度化を進めることが望まれる。

4. 災害対策の企画と医療行為

地方行政では企画(Planning)が重視される。事前準備を含め自治体はさまざまな災害対策を練る責務を担っている。ただ、自治体はそうした対策を一人では創れない。自治体は国との関係に配慮が必要である。現状では国との関係を抜きに、自治体が単独でコストのかかる災害対策を完結することはできない。同じことは県との関係についても言える。自治体は県との間で、間断なく政策立案やその調整に時

間を割く必要がある。自治体は国や県などタテの政府間関係とは別に、災害対応についてはヨコとの関連も合わせ考慮しなければならない。遠地や近地の自治体と災害支援関係を構築することは既に常識である。今後は、このヨコ関係を一層、充実した内容に整え、自治体間協力の拡大を図ることが期待される。

発災に備え国や県と連絡ネットワークを整備し、事前対策を整える自治体もある。国や県と協定を結ぶところ、県と定期的に訓練を進める自治体、あるいは、国や県との関係に専従する職員を配置する団体も増えてきている。しかし、災害医療に関しては問題が残る。現在のところ災害医療は、県主導が基本である。自治体でも重視しなければならない課題と考えられるが、自治体の間では医療は別物という意識が強い。専門性の高い不得意分野と見られ、医療行為と距離をおく職員も少なくない。

災害医療の分野では、自治体という表現は都道府県か政令市、そうでなければ東京都の特別区を指している。基礎自治体が含まれないのが通例化しているが、これには理由がある。阪神・淡路大震災を教訓に1996（平成8）年、当時の厚生省は各県に災害拠点病院を置く制度をはじめた。災害拠点病院は、24時間体制で災害負傷者に対応する医療施設である。重症疾病者の受け入れをはじめ、患者のヘリコプターでの搬送などが、この施設の主要職務になる。

災害拠点病院の中に、「基幹災害拠点病院」と呼ばれる医療機関がある。これは各県に少なくとも一つ設置される決まりである。2015年現在、全国に合わせて59病院がその指定を受けている。それ以外に、各県をいくつかの地域に細分化し、それぞれの地域に「地域災害拠点病院」という施設が置かれている。それら二つの医療機関は、基幹病院が地域災害拠点病院の質向上を目的に、訓練や研修を行うという関係で連携している。地域災害拠点病院は、2015年現在、全国で総計579施設に達する。

注目を集めるDMAT（災害医療派遣チーム）も県を中心に編成され、県単位で稼働する医療班である。DMATは発災と同時に救急と救命を目的に被災地に直行する。現地での作業は、機材の携帯を最小にするため48時間が限度である。東日本大震災のような例外はともかく、DMATは時間がくると撤収するのが原則である。県や政令市には「災害医療コーディネーター」と呼ばれる制度もある。県や政令市は医療専門家を数名、コーディネーターに指名するが、彼等は不測事態の発生に合わせ、災害拠点病院、赤十字社、それに医師会や薬剤士会など、各種医療機関の調整を行う。

多数の県では大規模な災害に備え医療救護活動マニュアルを策定しているが、政令市でも同様、災害医療について具体的対策を制定しているところが多い。ところが、基礎自治体になるとそれが様変わりする。現状では災害医療に関する計画を策定している自治体は皆無に等しい。自治体には地域防災計画を作る義務があるが、それに災害医療を刷り込むところもほとんどない。確かに、災害医療は重要と書き込んでいるところはある。ただ、中身が欠けるというのが実情である。

中小の自治体では災害医療を時間軸で考える訓練を積む必要がある。発災直後の超急性期ではDMATが主役になる。続く急性期は、地域災害拠点病院の他、赤十字社など各種の医療機関が重傷者の対応に当たる。その後、災害医療の焦点は避難所に移行する。この移行期から自治体の役割が始まる。自治体は地元医師会や歯科医師会、それに薬剤士会など各種医療機関との連携を強化し、感染症や食中毒など公衆衛生に関わる問題の処理に当たらなければならない。

一連の流れを自治体は既存の災害対策に標準として刷り込み、事前準備の充実を図るべきである。加えて、東日本大震災では自治体のなかに一度に押し寄せる医療援助機関の役割調整に困ったところがある。県レベルと同様、自治体でも各種の医療機関の調整を進める、「地域医療コーディネーター」を新設すべきでないかと思う。これは単一の自治体で維持する必要はない。広域行政圏などを基盤に複数の自

治体が協力して運営する職制にするのが得策かも知れない。

移行期が過ぎると平常期に入るが、この段階で自治体が直面する課題はメンタルヘルスへの対応である。この件に関しては、いくつか国が支援する企画が実施されている。2015年12月から新しく自治体にストレスチェック制度が導入された。また、大規模災害による惨事ストレスが危惧される自治体に国が「メンタルヘルス対策支援専門員」を派遣する事業も始まる。首長がそうした補助事業を積極的に災害対策に組み込み、危機管理策の標準化を充実することが望まれる(ここでの論議は、上原鳴夫、2013と坂元昇、2013の両氏の業績に負うところが大きい)。

5. 災害対策の標準化と住民対応の死角

最後は住民支援である。この課題には多数の項目が入る。自治体が災害を覚知することから始まり、災害情報の伝達や避難所の設置、それに避難所への誘導と運営、さらには女性、外国人、それに観光地での旅行者への対応などが続く。要援護者への対策も忘れることはできない。住民を対象にした災害対策では往々にして際限が見えなくなるが、加えて災害が発生すると住民から複雑でむずかしい要望が噴出するのが常である。自治体はそうした多量化と大量化を重ねる住民要望を、すべて標準化策に組み入れることはできない。また、ガイドラインの中身を詳細に組み立てると制度はかえって機能しない。この点は地域防災計画が災害に応じて個別のマニュアルを準備し、実効性に疑問が出ていることに明かである。

住民対応の標準化では、次に挙げる三つの課題が特に重視される。一つは、時間の経過とともに住民が行政に求めるニーズは変化することである。二つ目に、自治体は住民が避難しやすい環境整備に力点を置く必要がある。最後は、避難所の現状把握と整備である。それらの三項目は、自治体の災害対策で基本部分に当たる。それらに時間をかけ肉付けを図る、それが標準化を高度な中身に変える作業に発展していく。

災害が発生した直後、住民はなによりも情報を必要とする。行政は正確な災害情報をできるだけ早く住民に届けなければならない。土砂災害や豪雨被害などが多発し、住民への災害情報の伝え方や避難所のあり方について改めて関心が高まっている。消防科学総合センターは2015年3月、811団体をサンプルに自治体が住民に緊急情報をどう伝えようとしているかを調査した。その結果によると、9割を超える自治体が携帯電話会社の提供する「エリアメール・緊急速報メール」を情報伝達の手段にしている。現在、携帯電話の普及率は95%に達するが、スマホは50%に近づき、早晚、普及度は携帯と肩を並べるはずである。普及率の拡大が、今後は技術革新の進展と相乗効果を発揮し、携帯電話やスマホが緊急情報の一番の伝達ツールになることが予想される。

同じ調査は、防災メールを住民に直接、届けるシステムを導入し、それを登録制とする自治体のあることを明らかにしている。折角の制度であるが、現状では登録する住民の数が少ないという難点がある。登録済みの住民は1割以下という結果が出ている。伝達文例をあらかじめ用意する自治体、毎月1回、テストメールを流し迷惑メールとの混同を避けようと努力する団体、分かりやすさを念頭に内容の組み立てに腐心する自治体など、行政側は登録制の定着に努力を重ねている。残念なことに住民側はこのシステムを生かし切れていないのが現状である。自治体側にはこの制度の普及を目指した広報活動を、一層、強化する必要がある。

二つ目の住民の安全避難に関しては、最近の水害で防災無線の音声豪雨でかき消され、住民に避難情報が届かなかったなどの問題がある。防災無線の弱点を補完する方法の一つは、自治体がフリーダイ

ヤル制度を取り入れることである。住民が自治体の提供する無料電話を利用し、災害の現状を確認する補完制度であるが、それを準備する自治体も今のところ少数に止まっている。先に上げた調査によると、この制度を活用するのは811件の内、192団体(23.7%)にしかない。制度の導入に高い資本投下が必要とは思われないが、自治体は今後、フリーダイヤルの意義と効果を再度、検討し、その導入を考えるべきでないかと思う。

最後は避難所の点検と整備である。自治体は住民を災害から守るため、「指定避難所」と呼ばれる施設を準備するのが一般的である。小中学校の体育館などが避難場所に指定されるが、不測事態が発生すると住民は消防団員や行政職員に誘導され、準備された施設に集まる。避難した住民は指定避難所には、当然、飲料水や食料、それに毛布の備蓄があると考えられる。ところが、実情は期待とは相当、かけ離れた状況にある。飲料水や食料の備蓄がない自治体も少なくない。先述の報告書は、216自治体(26.6%)で備蓄がなかったことを伝えている。こうした現状は改善されなければならない。

この他にも指定避難所に冷暖房や厨房設備を敷設すること、それに情報収集という点からWi-Fi設備を整えることなど、避難所の整備と点検はこれからの大きな政策課題である(このあたりの問題に関して、本稿は消防科学総合センター、2015から多大の示唆を受けている)。

おわりに

これまで、各地の自治体はそれぞれ組織の高度化や職員の専門化とは関係なく個別に、全庁体制というスクラムを組んで災害対策に取り組んできた。そのため、対応は自治体間でバラバラ、内容も千差万別という弊害が出てきた。危機管理監という職制について見ると、このポストを部長クラスとする自治体がある一方、他ではそれを課長待遇とするところもある。部長クラスの危機管理監が、課長レベルの自治体に派遣されると指揮命令系統に混乱が生じる。既に東日本大震災でこれに似たケースが多数、散見されている。今、関心を集める標準化は、そうした区々とした状況を改め、全国で統一のとれた合理性と効果に優れた新しい制度を構築しようとする計画である。

この試みが成功するためには、二つ、必須の要件がある。一つは、首長と職員の意識改革である。首長の災害対策に関するスタンスを、これまで以上に前向きなものに変えることがなによりも必要と考えられる。リーダーシップが発揮できる環境を作ることも重要である。また、官房機能を強化する方法についても検討を深める必要がある。自治体職員については、専門性の高度化がキーになる。災害対策に関する意識や認識、それに知識を集める訓練を充実することが求められる。

標準化の成否は、首長と自治体職員の前向きな姿勢にかかっている。ITなどの機材を導入し、専門性の高い体制で災害に対応しようとしても、自治体側の反響板の感度が悪いと折角の案も画餅に帰す。標準化は、災害対策の合理化を企図し、科学的処理を目指す方策という点で、これまでの対応策とは異なる。それを無駄にすることだけは避けなければならない。首長のリーダーシップが発揮され、職員の意識改革を進めることができればと願う。

もう一つ、災害対策の標準化には、関連する項目に限度がないことである。災害はさまざまな形を取るが、それと同様に、対策の窓口もきわめて広い。悪くすると、標準化は多様な施策を限りなく取り込んで動けなくなる肥満型に仕上がるかも知れない。これを回避するため、標準化が対象とする項目を最小必要限度に限らなければならない。ここでは参考モデルとして、それを四つの課題に限定してきた。それらは標準化を本格的に稼働させる出発点に過ぎない。初めに四項目の定着に努力を重ねる。それが終われば総論から各論に移る。標準化はどこからか手をつけなければならないが、その起点がここで取

り上げた四項目である。

汎用性が高く合理的対応を目的とする標準化モデルにもアキレス腱はある。問題は予算である。標準化を導入するに当たって、自治体では研修や訓練、それに新しい機器の導入など、資金が必要である。各地の自治体はいずれも財政状況は厳しい、おカネのかかる新しい施策はできるだけ避けたいというのがホンネである。現状では一部大都市を除いて、自治体が自主的に災害対策の普遍モデルを採択するとは考えにくい。災害医療でも指摘した通り、モデルはモデルに止まり、それが実践化するにはまだまだ難題が残る。この先、予算や資金という財政面からも、災害対策の標準化を進める可能性につき検討すべきでないかと思われる。

参考文献

- 上原鳴夫. (2013). 「緊急対応期における保健医療分野の救援活動と後方支援体制のあり方について」『保健医療科学』, 62 (4) :382-389.
- 坂元昇. (2013). 「大規模災害における広域（都道府県）支援体制」『保健医療科学』, 62 (4) :390-404.
- 消防科学総合センター. (2015). 「避難しやすい環境（避難を促進する環境）の整備に係るアンケート」.
- 総務省消防庁－地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会. (2009). 「地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会－平成20年度報告書（市町村における総合的な危機管理体制の整備）」.
- 永田尚三他. (2012). 「地方公共団体の防災・危機管理体制の標準化についての研究」『社会安全学研究』, 2号:89-107.
- 中邨 章. (2016). 『地方議会人の挑戦：議会改革の実績と課題』, ぎょうせい.
- 全国原子力発電所在市町村協議会・原子力災害検討ワーキンググループ. (2012). 「福島第一原子力発電所事故による原子力災害被災自治体等調査結果」.
- Comfort, Louise K. 'Crisis Management in Hindsight:Cognition, Communication, Coordination and Control.' *Public Administration Review*, 67:189-197.
- USA Today*, March 12, 2011, p. 1
- Waugh, William L., Jr. (2000). *Living with Hazards, Dealing with Disasters*. New York: M. E. Sharpe.

1 ここで取り上げる組織、運営、企画、それに住民対応などの項目選択について、筆者はスウェーデン政府の危機管理監をつとめ、現在、アメリカ・ユタ大学で災害対策を教えるリナ・スヴェジン (Line Svedin) 准教授から多大の示唆を受けた。

2 笹山幸俊市長が震災で果たした役割について、筆者は2000年、現場に居合わせた自治省消防庁の関係者から聞き取り調査を行っている。笹山市長については批判もある。当時の高秀秀信・横浜市長は、自著、『大震災 市長は、何ができるか－自治体の危機管理』(Asahi News Shop, 1995) で、大災害に際して市長はできる限り公開の場に顔を見せることが重要と笹山市長を論難している。

3 総務省消防庁では、既にこれに類似するSKYTと呼ばれる方式を具体化している。これは、「消防危機予知トレーニング」のことを指すが、危機状況を表すイラストを素材に、消防士数名が班長を囲んで画像から「ヒヤリハット」を予知、確認する図上訓練である。