

都市の危機管理

—協働・参画と総合対策—

財団法人東京市政調査会研究室長 三宅博史



開会式



開会のあいさつを行う全国市長会会長の森民夫・長岡市長

第72回全国都市問題会議（全国市長会、(財)東京市政調査会、(財)日本都市センター、神戸市主催、(財)全国市長会館協賛）が、平成22年10月7日（木）、8日（金）の2日間、阪神・淡路大震災から15年を経て復興めざましい神戸市（会場：神戸文化ホール）にて開催された。

今回のテーマは、大震災を教訓に、都市の危機管理に先進的に取り組んでいる開催市にふさわしく「都市の危機管理―協働・参画と総合対策―」が挙げられ、全国から市区長、市区議会議員、市区議会議員、市区職員等約1800人に上る多くの参加者を得た。第1日は、午前中に開会式、基調講演と主報告、午後には一般報告が行われた。続く第2日には、午前中はパネルディスカッションと閉会式、午後には行政視察が執り行われた。



6月末に決定・発表された。計画では、復興の基本姿勢を、単に都市基盤の強化だけでなく、安心して暮らせるコミュニティづくりを市民・事業者・市の協

第1日午前、開会式では、全国市長会会長の森民夫・長岡市長による開会あいさつ、矢田立郎・神戸市長からのあいさつがあり、来賓として井戸敏三・兵庫県知事から祝辞が述べられた。

続いて、「自治体の危機管理―公助と自助のはざままで―」と題して、明治大学教授・危機管理研究センター所長・中邨章さんから、次の基調講演が行われた。

国際的な比較調査によると、日本の住民は政治や行政に対して特に不信任感が強い。ところが、政治や行政を批判しながら、行政依存の意識が圧倒的に高いのも日本の住民の特徴である。危機管理では自助が原則である。自助7、共助2、公助1の割合と言われるが、住民たちは公助7、共助2、自助1と思いついでいる。不測事態の規模によってはパトカーも救急車などの緊急車両も来ない状況となる。自助意識の薄い住民に、危機管理をいかに意識付けしていくかが大きな課題である。

近年、自治体で危機管理の担当課を新設する

発生した場合には72時間が極めて重要になる。そのときには、自治体に情報が集まらない、市民への情報伝達手段の欠如、人事編成の欠陥といった深刻な問題が生じる。分厚い危機対策マニュアルを作成しても職員には周知されない。各職員が発災時に何をすべきかを最小限示したカードを携帯させる方が効果的である。首長、管理職も危機管理のチェックリストを作成し点検しておく。新たに危機管理センターをつくる財政的な余裕はないだろうが、対策本部の場所の確保、情報の分析方法、本部のレイアウトはあらかじめ検討し、情報収集と即座の対策に万全を期す必要がある。

次に、開催市である神戸市の矢田市長から「市民とつくる『安全と安心なまち 神戸』」と題する主報告が行われた。

平成7年1月17日の阪神・淡路大震災は、死者・行方不明者4571人、全半壊建物12万2566棟、火災発生175件と戦後最大級の激甚災害を引き起こした。神戸市では、復興ビジョンを早期に市民に示すため、発災直後に震災復興本部を立ち上げ「震災復興計画」(10年間)策定を開始し、

6月末に決定・発表された。計画では、復興の基本姿勢を、単に都市基盤の強化だけでなく、安心して暮らせるコミュニティづくりを市民・事業者・市の協

とところが増えているが、危機に関する問題すべてがこの課に丸投げされ、職員全体の共通認識につながっていない。また、住民と自治体職員の間でも危機管理の意識にギャップが生じている。危機管理対策の原点は伊勢湾台風(1959年)に始まり、土木・建築行政を中心に対応がなされてきた。しかし近年ではインフルエンザ対策、食品安全などあらゆる危機管理対策が行政に求められるようになった。住民からの要望が高まる一方、行政への信頼の低下、公助と自助の意識の格差が生じている。住民の自助意識が薄く、自治体職員にも危機管理対策が浸透していない現状で、どのように対応していけば良いのか。

まず最も重要なことは、「危機管理の四識」の向上である。すなわち意識・認識・知識・組織を高めることだ。さらに、施策を「資金がかかる／かからないもの」×「短期的／長期的な効果が見込めるもの」の4事象に分類し、施策を効果的に考えることである。最も取り得る施策は、資金がかからず、かつ短期的効果が見

働で進めることとした。そこで「神戸市民の安全推進に関する条例」を制定するとともに、「協働と参画のまちづくり」に向けた基本的な考え方を定める「協働・参画3条例」を制定した。

震災の教訓の一つが、行政としての「初動」の重要性である。平成14年には危機管理監と危機管理室を新たに設置した。危機管理監は、地震や風水害など自然災害だけでなく、大規模事故やテロ災害といった人為的災害に対しても対処する任務が付与されている。

本市の危機管理・防災対策では、「予防、事前準備、応急対応、復旧・復興」の一連の過程に、被害を最小限に抑え早期の復旧・復興が可能な都市づくりを戦略的に行うため、自助・共助・公助の役割を明確に推進している。自助・共助の面では、地域コミュニティの防災力を高める自主防災組織「防災福祉コミュニティ」(防コミ)が、191の全小学校区で結成された。本市は、公助の面からこうした活動を全面的に支援するとともに、危機管理監・危機管理室の設置、消防・医療の充実強化などの危機管理体制の整備、災害に強いインフラの計画的な整備、震災教訓の継承・発信などを進めている。本市と市内外の75の企業・研究機関などからなる「神戸安全ネット会議」、ポर्टアイランドの4大学の連携による「ポर्टアイランド安全・安心ステーション」など、産官学の連携した活動も展開している。

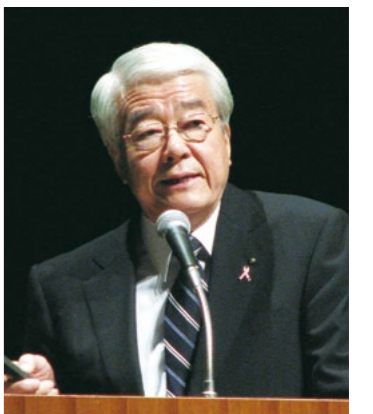
さらに本市では、国民保護計画の「爆被テロ」「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

基調講演



中邨章・明治大学教授・危機管理研究センター所長

主報告



矢田立郎・神戸市長

込めるものである。例えばソーシャルリスクマネジメントの向上がある。自治体のみならず、民間、住民、警察・消防など多様な組織が一体となって災害に対応する。それには各関係者がお互いに顔が見える関係になることが必要だ。自治体職員や住民らが地図を見ながら災害について討議・確認する手法(Digital Information Game)、危機に関するヒヤリ・ハットを認識する手法(SKYIT:消防危機予知トレーニング)なども活用できる。資金がかからず長期的な効果が見込めるものとしては、危機対応への組織編成を考慮しておくことである。他自治体の危機管理体制の事例を参考にぜひ対策を考えていただきたい。資金がかかるが短期的な効果が見込めるものとしては、全国瞬時警報システム(J-Alert)がある。こうしたハイトク技術ばかりでなく、ローテク機器とも組み合わせ十分活用することも重要である。

首長がリーダーシップをとって考えていただきたいことは、組織、危機管理体制の点検整備、危機管理指針の作成である。不測事態が

ルを策定し、危機管理体制の整備にあたっては、大規模な地震や台風をはじめ、ゲリラ豪雨、新興感染症、犯罪、テロといった新しいリスクへの備えも充実させてきた。

平成21年5月、市内で国内初の新型インフルエンザ患者が確認された。強毒性の対応計画をもとにいち早く広報や学校園休業などの感染拡大防止策をとった。広報で「市長メッセージ」を発して冷静な対応を呼び掛け、感染拡大防止や市民・企業の不安の払拭に大きな効果があったと考える。ウイルスの弱毒性が判明してからは直ちに対応を緩和し、市長メッセージ「ひとまず安心宣言」を発して、全国へも「神戸へおいでください」と呼び掛けた。単なる情報を迅速・的確な広報で市民の不安を払拭し対処行動を変え「インテリジェンス」として活用することが、危機対応には不可欠であると考えられる。

本市では、今回の教訓を踏まえ、新型インフルエンザなどの新興感染症に対応する「早期探知地域連携システム(神戸モデル)」を即座に構築し運用を開始した。

現在、神戸市では、震災を経験していない市民が3分の1を超えているが、すべての市民が震災の教訓を活かして災害に備えられるよう、市民防災リーダーの養成や学校での防災学習など、総合的な危機管理・防災学習を推進するとともに、共助による救命率向上のため、1世帯に1人の市民救命士の養成を目指し、地域団体などと連携して現在までに40万人を養成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

「化学剤テロ」「生物剤テロ」の各対策マニユア

成した。

一般報告



林春男・京都大学防災研究所巨大災害研究センター長・教授



森博幸・鹿児島市長



上村章文・(財)建設業技術者センター常務理事

鹿児島市は南九州の中核都市であるが、市街地の正面に世界有数の活火山である桜島がそびえている。火山活動に伴う噴石や降灰などの被害は、桜島および周辺地域に暮らす住民の生活に大きな影響を与え続けている。火山被害は、長期的な噴火予知が困難であり、ひとたび大規模噴火が発生すると甚大な被害が発生するため、行政と市民が協働した啓発活動や関係機関との連携など、平常時からの備えが重要である。

市民への啓発活動では、住民向け研修会を実施するほか、桜島火山ハザードマップを作成し、島内の全世帯をはじめ、学校、事業所に配布している。災害のおそれがある場合、あるいは災害が発生した場合の情報伝達については、防災行政無線の屋外拡声器や個別受信器による広報、消防や警察、市公用車による広報、

とをやり続けることが重要である。危機管理の目的は、被害抑止と被害軽減である。災害は、ハザード(きっかけ)と地域の防災力(脆弱性)の2つの要因によって決まる。防災の戦略は、ハザードへの対策(制御・予知・予測)と地域の防災力の向上(被害抑止・軽減)の2方面から考えていく必要がある。

「事業継続」は、①リスク評価②戦略計画③標準的危機対応システムの整備④研修・訓練を通じた実行力の向上、という4つのステップを実施していくことが望ましい。あらゆる危機に対応することは不可能である。そこでリスク評価では、リスクを外的/内的、日常/非日常の4象限に分類して発生確率と影響度の指標で定量的に分析し、その地域における重大リスクを絞り込む必要がある。

次のステップでは、これらの重大リスクに対してあらかじめ戦略計画を策定する。基幹業務の確実な継続とそのほかの業務の迅速な再開を目指し、総合的に備える参画型戦略計画を立てていく。その際、業務優先度分析を通じて、すべての業務を、災害時に実施すべき常務(継続すべき業務、新たに実施すべき業務)と中断してもよい業務に割り振り、それぞれ応援が可能か否かを分類しておく必要がある。この作業をワークショップによって行うことで、モチベーションの向上や合理的な結論を得ることも期待できよう。

3ステップ目では、危機対応に必要な5つの機能、すなわち「指揮調整」を頂点とした「事

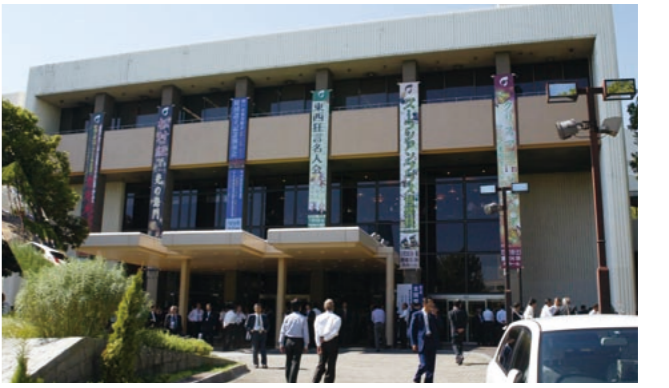
マスコミによる情報発信、自主防災会による地域住民の連絡体制により、情報提供などを行う体制になっている。

避難体制については、2つのパターンを想定している。昭和噴火クラスの爆発が予想される場合は、昭和火口に近い地区の住民を緊急的に桜島島内で安全を確保できる避難所にバスなどの輸送機関により避難させることとしている。大正噴火クラスの大規模爆発が予想される場合は、全住民に対して避難勧告を発令し、避難港から船舶で市街地側に避難し、指定された避難所に受け入れることとしている。船舶で避難するための施設として、各集落に避難港を20港、船舶を待つ間の一時避難場所として退避舎を20カ所、避難港に避難するまでに噴石から身を守るための避難壕を32カ所建設している。大爆発発生時の速やかな避難を可能にし、また住民の防災意識を啓発するため、桜島の爆発を想定した大規模な住民参加型の防災訓練を毎年実施している。このような訓練を毎年行うことで、各種の災害応急対策が迅速・

適切に行われるよう防災体制の確立が図られ、市民の防災意識の高揚につながるものと考えている。

活発化する今後の火山活動に関して2つの課題がある。まず、災害時要援護者の迅速な避難に向けた警戒避難体制の確立である。桜島地域全体の65歳以上の高齢化率は約38%で、火口から一番近い集落では、高齢化率が80%を超えている。地域住民間での日ごろからの交流によるつながりを深め、自主防災組織など災害時に協力が得られる体制づくりに努めたい。次に、噴火予知精度の向上が挙げられる。現在の桜島島内の観測網は、気象庁や国土交通省、京都大学など関係機関の協力体制もあり地震計や空振計、傾斜計などのさまざまな観測機器による監視・研究体制が構築されている。住民の確実・迅速な避難を行うために、さらなる噴火予知精度の向上は重要な課題である。

火山と共に生きなくてはならない本市にとって、大規模噴火はいつか必ず起こることを前提に、住民の防災意識の啓発、迅速な情報



災害の被害を最小に抑え、命と暮らしを守るためには、自助・共助による備えが極めて重要である。これを支援する公助(行政)にも、縦割りを廃し、人材・財源・制度などすべての資財を挙げて遂行すべき覚悟が問われている。都市の危機管理を総合的に推進するためには、これに見合う権限や財源の移譲、広域対応などの措置が必要である。安全安心な都市のビジョンを市民・近隣都市とともに描き、それを実現するための地方分権を強力に進めていくことも不可欠である。

第1日の午後は、3人の報告者による一般報告である。

まず、京都大学防災研究所巨大災害研究センター長・教授の林春男さんから「都市の危機管理―2009新型インフルエンザに学ぶ―」と題する報告が行われた。

都市の危機管理をいかに進めていくか、神戸市の新型インフルエンザ対策から学んでいきたい。地方自治体にとって危機管理は、「事業継続」(Business Continuity Management)「すなわちどのような状態になってもやるべきこ

案処理」「情報作戦」「資源管理」「庶務財務」の体系に沿った標準型危機対応システムを確立する必要がある。既に米国、EU諸国ではあらゆる危機に対応した標準型システム(Incident Command System)が確立されている。東海・東南海地震に代表される大災害では複数の自治体が調整する局面も考えられ、標準型システムを目指すことは重要である。日本型危機管理対応組織では、最高指揮者(首長)のもと、実行責任者と渉外責任者(ナンバー2)がそれぞれ実行部隊を従えてサポートに就き、また幕僚長(危機管理監)が作戦や調整を担うといった基本形が考えられる。

4ステップ目の研修・訓練は、実践と同じぐらい重要性を持つ。組織は、戦略決定レベル、戦術決定レベル、問題解決レベルの3層構造をとるが、戦略決定レベルは概念化スキル、戦術決定レベルでは対人スキル、問題解決レベルでは技術スキルが重要となる。研修では、学ぶ・習う・試すの3つを組み合わせ、これらのスキルを高めるのがよいだろう。

これらを踏まえ、今回の「新型」インフルエンザ対策の教訓をまとめると、危機対応にあたり分からないことはたくさんあること、それでも事前の対応計画は非常に役立ったこと、状況の推移に応じて計画を柔軟に変更していったこと、社会機能の維持と感染予防のバランスをとったことが挙げられる。市長を頂点とし、危機監理室なども含めた全庁的な対応がとられたことが優れた結果につながったものと評

パネルディスカッション



コーディネーターの室崎益輝・関西学院大学教授



柴田 一・岡崎市長



立木茂雄・同志社大学教授



細坪信二・危機管理対策機構理事 事務局長



柴田いづみ・滋賀県立大学教授



佐藤 勇・栗原市長



伝達や避難体制の整備、避難道路や砂防設備の整備などに関係機関と連携して万全を期すとともに、温泉などの火山の恵みを最大限に活用し、世界各地から足を運んでいただけるような魅力あるまちづくりを進めていきたい。

第1日最後は、(財)建設業技術者センター常務理事の上村章文さんによる「都市の構造変化に対応した危機対応力の向上」と題する報告である。上村さんは、内閣府勤務時に体験された新潟中越地震の政府対応の話も交え、次のように語った。

危機管理の本質は平常時と異なる状況の中で、損失を最小限にするため、いかに適切なマネジメントを行うかにある。危機の持つ突発性、巨大性、緊急性、深刻性といった平常時とは異なる特別のマネジメントを要する。

危機管理は、初動時における対応が極めて重要である。限られた情報の中で、将来発生が予想される状況を推測しながら、組織全体で危機に関する情報を共有し、適切かつ迅速な対応をとることが危機管理の基本原則である。そこには組織マネジメントが必要とされる。危機管理に強い組織は、前例にとられずに、状況を把握、分析し、迅速な対策を意思決定でき

る力を持つ。危機発生時には、調整型の時間のかかるボトムアップ方式ではなく、トップダウンによる迅速な意思決定が不可欠である。また、事前に発生し得る事象を予測し対処方針を策定し、対策を実施することも重要である。危機の特性に応じて組織体制や情報伝達の手順などについて、あらかじめ計画を策定しておく必要がある。

自治体のマネジメントの対象は自治体組織だけではなく、域内の住民や滞在者、土地、建物、構築物、自然などで構成されるエリアそのものである。それらすべてを管理、保全し、活用しながら地域全体としての価値を高めていくことが、自治体のマネジメントの目的となる。地域の構成要素を総合的にとらえ、時間空間的な分析を加え、問題点を抽出して対策を講じていくことがエリアマネジメント、すなわち地域経営の基本となる。

その点、わが国では生産年齢人口の急激な減少が起きつつある。これは都市活力の源泉となるさまざまな能力の急激な低下を意味する。中心市街地の商業施設の多くが老朽化し、建て替えの時期を迎えつつあるにもかかわらず、空き店舗の増加や後継者不在により管理が放棄されている。都市部の住宅でも同様のことが進みつつある。管理放棄建築物の増加は、エリアマネジメントにとって大きな課題である。

さらに既存市街地の生産年齢人口の減少と、高齢化に伴う要支援住民の増加の問題も、エリアマネジメントの重要な課題である。加えて、

が重要であり、ソーシャルキャピタルの活性化が犯罪抑止効果にもつながるとの分析を紹介した。また、柴田いづみさんは、東京・目白でのワークショップを通じた防災・防犯まちづくり、彦根での県や市を巻き込んだ防災・耐震・まちづくりの実践例を紹介した。

都市の広域化や分散化は、危機管理基盤であるコミュニティの崩壊につながり、都市の危機対応力の低下を招いている。自治体も公共施設の分散化を推し進め、都市の機能の多くが分散したため、都市の中核性は薄れ、都市の持つ効率性が失われている。

こうした都市の活力低下と都市構造の脆弱化に備えた政策のパラダイムシフト、すなわちコンパクトシティの推進が必要とされる。都市のダウンサイジングを進め、分散化した人口や施設を都市中心部に再集積しなければならぬ。中心市街地には中層の商業住宅兼用ビルの再開発を推進し、福祉住宅や地域のコミュニティの場としての広場や集会施設の整備を進めるべきである。郊外に移転した公共施設を都市中心部へ再移転する必要もある。行政のリーダーシップのもとで再開発の誘導措置を講じながら、民間と連携を図り、危機対応力の向上に向けた都市再生を積極的に推進すべきである。



第2日の午前はパネルディスカッションが行われた。関西学院大学教授の室崎益輝さんをコーディネーターに、パネリストは危機管理対策機構理事・事務局長の細坪信二さん、同志社大学教授の立木茂雄さん、滋賀県立大学教授の柴田いづみさん、栗原市長の佐藤勇さん、岡崎市長の柴田一さんの6名で行われた。

まず室崎さんから、ディスカッションの趣旨として「危機の多様化に対策の総合化で挑む」

主体の連携において自治体の果たすべき役割について各パネリストに話を求めた。細坪さんは、事業継続のためには、行政、住民、企業の役割分担と仕事の優先順位を見極めることが重要で、コーディネート機能が自治体に求められていると応えた。柴田いづみさんは、公の役割として民間の防災・耐震の取り組みを後押しするとともに、災害の経験を次の世代に伝承し、世界に発信していくことが重要だと指摘した。立木さんは、実際の災害対応の現場では、それぞれの専門性を尊重しながらコーディネートするモデルが有効であり、お互いさまの関係と信頼性を築くことが危機対応におい



て合理的な行動につながる
と述べた。また、柴田市長
は、集中豪雨での緊急避難
命令の経験から、行政と市
民との信頼関係の構築、行
政と市民をつなぐメディア
との関係が重要だと語った。
佐藤市長も、マスコミに対
して情報は秘匿せず、必ず
全社に伝える配慮が必要な
こと、自主防災組織など地
域のきずなを高める支援が
重要であると指摘した。

会場からは、災害時にお
ける自衛隊との関係、情報
が途絶した場合の対応方法、高齢化社会に即
した自主防災組織の在り方など多様な質問が
寄せられ、議論はますます発展した。
最後に、細坪さんから、行政はできないこと
を率直に市民に伝えることも必要、立木さんか
ら、危機管理は復旧から復興までの長いスパン

で考えなければならぬ、柴田いづみさんか
ら、都市の危機管理が多様化し平常時も含め
て継続的な活動が必要、佐藤市長から、復興の
ためには私有財産への支援も国は考えるべき、
柴田市長から、行政や市民が運用しやすいよう
に災害対策基本法も改正すべき、と一言ずつコ
メントが述べられた。司会の室崎さんからは、
人類はさまざまな危機に面しているが、各主体
間の信頼やつながりを活かし、また限られた
財源、資源をリアルに見つめながら災害に挑
んでいただきたい、との締め言葉が語られ、
パネルディスカッションは盛況のうちに幕を
閉じた。

続く閉会式では、次期開催市の森・鹿児島市
長のあいさつ、(財)東京市政調査会の西尾勝理
事長の閉会あいさつが行われた。午後の行政視
察では、人と防災未来センター、ポर्टアイ
ランドの医療産業都市、長田・鉄人28号モニユ
メントなどを訪問した。



閉会式

森博幸・鹿児島市長

今回の会議は、自然災害や事故災害、新型感
染症、環境汚染といった都市を取り巻くさま
ざまな「危機」に対して、自治体がいかに備え、
対応していくべきかという問題を改めて問い
直し、議論を深めようという趣旨で行われた。
阪神・淡路大震災や昨年の新型インフルエン
ザ感染対策を経験した神戸市からの報告は、全
国各地から参加した出席者にとってまさに貴
重な内容であった。また、基調講演をはじめ、
各報告やディスカッションでは、「危機」に備え
て行政が十分な体制を整えることも重要であ
るが、「危機」に行政だけで対応することも自
ずと限界があること、そのためには自助・共助・
公助の役割を明確にし、市民や企業との協働
のもと、効率的・効果的な危機管理体制を構
築することが極めて重要であることが共通し
て語られたのが特徴であった。会議を通じて、
全国各都市において都市の危機管理能力の向
上に向けた一層の取り組みがなされることを
期待したい。