

都市の リスクマネジメント

第59回

支援力と受援力の向上 — 阪神淡路大震災再考

明治大学名誉教授、日本自治体危機管理学会会長

中邨 章



危機管理・節目の年

阪神淡路大震災から20年、今年には危機管理の節目の年に当たる。われわれは、この大災害から多くのことを学んだ。一つは、情報の重要性である。1995年当時、警察庁、消防庁、気象庁、それに防衛庁は、全国に交番や消防署、それに駐屯地など現場所管の組織を持っていた。4庁は、発災と同時にそれら現場組織から情報を入手し、それを東京の本省で集約した。

当時、防災の責任省庁は国土庁であった。ここだけが現場を持たなかった。そのため、震災対策で中心になるはずの部署に地震情報はどこからも上がらなかった。官房副長官を務めた石原信男氏が大地震の発生を知ったのは、NHKから流れるTV報道であったと述懐している。その後、防災情報を内閣官房に集中する危機管理監が設置されたが、それはこの失敗に基づく。

情報が災害対応の責任者に届かない可能性は、自治体でも起こる。災害や事故では

発生源に近くなるほど情報は下がることが知られている。震源地に近い自治体ほど情報に乏しい。首長は数日間、自治体の周辺でなにが起こったかを知る手立てはない。暗闇の中、手探りで住民の安全を確保し、被災者を安全な場所に避難誘導するのが首長の責任になる。

東日本大震災の場合、原発に隣接する市町村の首長は、国や事業者との間で事故発生後の情報交換に、意思疎通を欠いたと証言している。連絡は固定電話に限られたという回答が多い。固定電話による情報で避難誘導を始めるのは不安というのが、首長の事後談である。「原子力災害自治体調査」で檜葉町の町長は、連絡手段が途絶えTV報道を手がかりに住民をいわき市に避難させたことを明らかにしている。自家用車で移動できない住民については、町所有のマイクロバスを稼働させ、ピストン輸送で住民を移送した。切迫した状況の中、きびしい決断を迫られる首長の姿を写す貴重な記録である（原子力災害検討ワーキンググループ報告書、2012）。

「受援力」の強化

阪神淡路大震災を機に自治体間で災害時の相互支援協定を結ぶ事例が増えた。現在、1700団体を越える市町村の内、およそ95%が他の自治体と支援協定を結んでいる。自治体間の協定は、今回の東日本大震災で効果を発揮した。自治体間のヨコ型支援は、小回りが効く上、迅速で効果も高かったというのが、これまでの評価である。

ただ、従来の援助協定は職員派遣、消防派遣、食料援助など援助を送ることに力点が置かれてきた。自身が被災し援助を受ける当事者になるという発想は、あまり見当たらない。しかし、災害支援を受ける立場に立つ可能性は残る。そうした不測事態の発生に備え、首長は外部からの支援を、いかに効率よく有効に、しかも機能的に受け入れるか、「受援力」の向上に工夫をこらす必要がある。援助する側もそれを受ける自治体も、ともに大きな災害ははじめてというのが通例である。支援する側は被災現場に到着してから、

Risk Management

受援する自治体と派遣職員や被災地スタッフの職位に関する呼称の違いや専門性の確認、それに使用する機材の操作や規格など、いろいろな事項に渡って確認や摺り合わせを行わなければならない。これには、相当な時間とエネルギーが必要になる。災害が発生した状況の下で、こうした作業は極力、避けるべきである。支援力のもとより、受援力も下がるからである。

災害の現場では、即戦力がキー・ワードになる。相互支援協定には要員として活用される職員の呼称はもとより資格や専門性、それ使用される機器機材の規格などについて、あらかじめ自治体間で整合性を図ることが必要である。名称や役割を統一すること、使用機材も同じ仕様にするなどをあらかじめ決めておくと、被災自治体の受援力は拡大する。こうした情報を自治体間で「共通化」し、協定当事者間で「共有化」することが、これからの課題である。

宅配便のコントロール

日本では災害や事故が起こると、関係する自治体に全国から毛布や古着が届けられる。神戸市では、それら全国各地から届く膨大な支援物資を、数カ所の体育施設に分けて格納しなければならなかった。支援物資の仕分けにも相当数の職員を割く必要がある。個人の善意から届けられる救援物資であるが、被災自治体にとっては人手と場所を必要とするア

タマの痛い課題になる。2004年に発生した新潟県中越地震の際にも、同じような問題が発生している。圧倒される数の毛布と古着が、全国各地から長岡市に届けられた。

こうした事態を避けるため、被災自治体は発災と同時に、日本郵便や宅配業者に、個人から被災自治体に送られる小包の発送は受け付けないことを要請すべきである。2007年に起きた新潟県中越沖地震の場合、長岡市は2004年の教訓を生かし、同市への宅配受付を中止するよう各業者に要請している。この措置によって、職員の間が省け救援物資を格納する場所を探す必要はなくなった。受援力が向上した具体的な事例である。

連絡調整本部の創設

東日本大震災では、被災自治体の中に規模の小さい町村が多数、含まれた。ところが、職員数がごく限られた小規模な自治体に、全国から支援自治体が続々と到着した。一時、その様子は「支援銀座」と呼ばれたことすらあった。中には、小さい受援側の町村が、規模の大きい支援自治体に圧倒され調整に手間取る事態も出てきた。

自治体の規模の違いや、支援側団体の数が多数に上るなどのミスマッチは、救援活動に支障をきたす。今後、対応が必要とされる課題であるが、是正する方法として、今回の大震災で関西広域連合が取り入れた仕組みが参考になる。今後、支援する側の自治体は、現

地に共同で連絡調整のための対策本部を立ち上げることが望まれる。本部は援助を受ける受援自治体と連絡を密にし、被災自治体の要望を取りまとめる責任を担う。その上で調整本部は、どの自治体が、どの被災地の支援に入るかを決める。こうした調整メカニズムを創ると、規模や団体数の違いから生じる各種の問題は相当、緩和されるはずである。

なお、現地に設置された連絡調整本部は、支援状況を把握し、救援活動の効果を測定するが、本部機能やその責任体制は固定化しない。支援活動を時間軸でモニターし、本部の体制や機能は災害の経過に応じて適時、見直していく。本部機能は柔軟で可変性のある中身にすることが重要である。こうした柔らかな仕組みを導入することで、支援体制の効果が効率が高まることが期待される。もとより、被災自治体の受援力も向上することは指摘するまでもない。

筆者プロフィール

中邨 章 (なかむらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学バークレー校政治学部卒業 (B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士 (Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ビクトリア大学特任教授などを経て、明治大学名誉教授。現在、日本自治体危機管理学会会長、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』『行政の危機管理システム』などがある。