

自治体における災害対策の標準化 — アメリカの失敗から学ぶ

明治大学名誉教授、日本自治体危機管理学会会長

中邨 章



災害対策の標準化

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年(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、災害対策の標準化は都道府県や基礎自治体でこの先、重要な課題になる可能性が高い。

災害にはさまざまな種類がある。地震、津波、台風、風水害など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。

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ている。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。標準化対策で全災害対応型施策が注目される所以である。

標準化の先駆け — アメリカの試み

災害対策の標準化は、1991年にアメリカ・カリフォルニア州で発生した山火事をきっかけにしている。サンフランシスコ郊外

にパークレーと呼ばれる大学町がある。この町のヒル(Hill)と通称される住宅街で山火事が発生した。現在、ピッツバーグ大学で危機管理を教えるルイス・コンフォート教授は、当時、この地域に住宅を構えていた。女史の自宅にも火が及び全焼という不幸な結果に見舞われた。

彼女は各地から災害援助に参集した消防車の放水ノズルが、自治体によってまちまちで消火活動にほとんど役に立たなかったことを目撃している。災害対策の非整合性が女史の自宅を全焼に導いた最大の原因になったが、以後、コンフォート氏は危機管理を専攻することに決め、その専門家になる道に進んだ。

1991年の経験をもとに、カリフォルニア州政府は4年後、1995年3月に災害対応標準化マニュアル(SEMIS Guidelines)を作成し、州内各地の自治体にその採用を促した。それが以後、アメリカで本格化する災害

Risk Management

対策標準化の節目になった。こうして始まった標準化は、2005年にアメリカ南部、ルイジアナ州を襲ったハリケーン・カトリーナによる災害で大きな転換期を迎えた。この事件を契機にアメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁(FEMA)は同年、「全米災害対策管理基準」(NIMS)と呼ばれる標準化策を作成し、それを全米の自治体に普及する対策を始めた。

「全米災害対策管理基準」と政治

NIMSが出現した背景には、3つの理由があった。一つは、被災地の知事、それにニューオーリンズ市の市長の行政能力が不足していたことである。カトリーナが襲来した際、知事も市長ともに災害対応についてほとんど知識がなかった。加えて、共和党系の知事とニューオーリンズの民主党系市長とはそりが合わず、確執を深めたことが知られている。市長は共和党のブッシュ大統領とも不仲と噂された。

さらに、FEMA自体のイメージダウンがNIMSの登場を促したとも噂される。2001年初頭に登場したブッシュ政権は、同年9月11日に外敵からテロによる攻撃を受けた。この奇襲攻撃にFEMAは早期警報を無視し、ワールド・トレードセンターの崩落やペンタゴンの損傷を招いた。結果、FEMAは政権から役に立たない機関として批判さ

れ、組織はやがて国土安全保障庁の一部に格下げされた。イメージ回復を企図し、起死回生の妙手とFEMAが考案したのが、他でもないNIMSである。

3つの経験を背景に出現したこの制度は、アメリカ国内では評判が良くない。分権の国アメリカでは、イメージダウンの著しいFEMAの意向を自治体が唯々諾々と承諾するはずがない。そこでFEMAは、自治体に補助金を付けNIMSの採択を奨励する施策を取っている。実はこれも期待通りの成果を挙げていない。理由は、FEMAからの補助金をNIMSの採択ではなく、他の事業に流用する自治体が絶えないからである。FEMAにはルール違反の多発を抑制する力はなく、実効性の乏しい補助金バラマキ機関と揶揄されるのは、そのためである。

日本版災害対策の標準化

日本では各地の自治体は、それぞれ個別に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を例に取ると、このポストを部長クラスとする自治体がある。それを課長待遇とするところも多い。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散見されている。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、いくつか大きな問題が残る。一つは、首長と職員の意識改革である。もう一つ、標準化に関連する項目に限度がないことに留意しなければならぬ。災害はさまざまな形を取る。同様に対策の窓口も極めて広い。標準化が多様な施策を取り込むと、やがて動けない肥満型に仕上がるかも知れない。標準化が対象とする項目は最小限度に限定することが必要である。それらの点を含め日本版の災害対策標準化案については、次回、説明する。

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。