

# 都市の リスクマネジメント

第82回

## 被災経験の継承と防災対策の充実

明治大学名誉教授、日本自治体危機管理学会会長

中邨 章



### 学習効果と被災経験

学習効果と呼ばれる表現がある。「あつものに懲りて、なますを吹く」。この古いことわざが、その意味をよく伝える。多くの人びとは失敗から学ぼうとする。反対に、「のど元過ぎれば熱さを忘れる」ともいわれる。貴重な体験の自身が時間の経過とともに薄れる。災害経験についても同じである。阪神・淡路大震災から22年、東日本大震災から6年、大惨事の記憶が多くの人びとの脳裏から消えないことを祈るばかりである。

自治体の防災対策については、災害で経験したさまざまな出来事や対応策は次世代に継承されることが望ましい。自治体の防災対策は過去の教訓から学び、中身を高度化させ精度の高い内容に更新することが必要である。ところが、被災経験はさまざまな理由で防災対策に具体化されないことが多い。

自治体の防災対策に経験則が生かされないのは、1つには費用の問題がある。資金不足で防災対策に被災経験を刷り込む余裕がないなどの声が聞かれる。これは新しい情報機材の導入などで目立つ。もう1つは人手不足である。経験を積んだ職員、専門的知識を持つスタッフが不足し、被災経験を防災対策に連結できないと嘆く自治体も少なくない。こうした悪条件は、人口や職員数の少ない自治体ほど深刻である。このままでは、小規模自治体の防災対策は取り残される可能性がある。

### 不足する災害経験の継承

2016年12月、491団体を対象に「災害経験の継承と自治体規模」を検討するアンケート調査が行われた。皮肉なことに、このリサーチは被災自治体の経験が防災対策に活用されていない現状を映し出す結果になった。被災した自治体は、地域防災計画の見直

しや災害対応業務の再検討など限られた分野では極めて積極的である。ところが、その他の施策になると、被災経験の有無はほとんど関係がなくなる。

例えば、災害の発生に備え自治体には「優先業務の一覧表」(A4、1枚程度)を作成することが奨励されてきた。これがないと、発災時に職員は混乱し右往左往することがある。実際、住民から寄せられる要望の対応に追われ、自治体としてなすべき業務や責任がおろそかになったケースが出ている。既に内閣府は自治体に対し、業務継続計画の作成を促し参考になるガイドラインも公表している。この指針でも災害への事前準備として、自治体の業務に優先順位を付ける必要性が説かれている。総務省消防庁でも「市町村の危機対応チェックポイント」を作成し、自治体の首長や幹部職員がそれを執務室に常置することを提唱してきた。

# Risk Management

しかし、被災経験を持つ自治体で「優先業務の一覧表」を策定しているところは3割程度である。7割近い被災自治体が「作成していない」と回答している。一方、災害経験のない自治体で一覧表を「作成した」のも3割になった。「作成しない」は7割である。これらの結果は、被災経験は一覧表を作成するという事業にほとんど関係がないことを示している。

優先業務リストの活用についても、同じような傾向が読み取れる。先の調査によると非常時の優先業務リストを役所内に掲示している自治体は、被災経験を持つところでもわずか7・5%、被災経験のない自治体になると掲示する割合は6・7%にまで下がる。すべての自治体で緊急時に職員が果たすべき役割を、情報、避難所、食料など機能別に一覧表にしておくべきである。それを役所の各所に掲示するか、職員の机上に常備するなどの方法をとることが望まれる。この先、発災時の優先業務は職員が全員、熟知する制度に発展させることが期待される。

## 災害情報と小規模自治体

災害対応に情報が重要であることは指摘するまでもない。ただ、調査対象が情報に変わると被災経験よりも、自治体規模が大きな意味を持ち始める。発災時には、職員の参集を呼び掛ける伝達情報が重要である。これにつ

いては、7割の自治体が携帯電話やスマートフォンを利用し、一斉のメール配信で職員に呼集をかける方法を採用している。この点では被災経験の有無は関係がない。関係するのは自治体規模である。人口や職員数が少ない小規模自治体になると、一斉メール発信などの情報システムは「まだ未整備」が増える。

全国の自治体で「全国瞬時警報システム」(J-Alert)が整備され、地方公共団体情報システム機構が提供する「被災者支援システム」等を導入する自治体もある。

しかし、情報システムの導入率は自治体規模が小さくなるほど低下する。その上、それが実際に稼働するかどうかにも不安が残る。システムの操作に関して、どの程度、訓練をしているかを尋ねた調査では、4割の基礎自治体が訓練をしていないと報告している。ここでも、自治体規模が小さくなるほど訓練回数は低下する。小規模自治体で訓練回数が年1回〜5回と回答したのは1割に満たない。最大のネックは費用、とりわけ運営コスト、それに職員の知識不足や操作の複雑さなどである。

その点で言うなら、国や都道府県が目下、推進中の災害情報のデジタル化との関係が注目される。被災場所や災害規模などを瞬時に地図上に表示し、それを自治体や関係機関と共有する高度な取り組みが開発されている。高度化された災害情報の伝達システムには、

目を見張るものがある。ただ、国や県が推進する災害情報の電子化は、小規模自治体を置き去りにしているかのよう映る。現状が続くと、情報技術の面で中央政府と県、それに弱小自治体との格差は、今後、ますます拡大する可能性がある。国や県が創った災害情報システムが、自治体では使用不能や消化不良に陥る可能性が高い。今後、弱小自治体のIT技術を高める施策を早急に検討すべきなにかと思う。

(参考資料…日本防火・危機管理推進協会、2017、「地方自治体における被災経験の継承と自治体規模に関する調査研究」)

## 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。