

都市の リスクマネジメント

第85回

市町村が避難勧告等を発令する体制

跡見学園女子大学教授

鍵屋



昭和22年、関東・東北地方に大きな被害をもたらしたカスリーン台風から、今年は70年目にあたる。人的被害だけでも死者1077名、行方不明者853名、被災者は40万人を超えたという。200年に1度といわれるカスリーン台風は、河川流量などのデータが今でも治水施設や河川改修の際の安全基準として利用されている。

内閣府の平成22年度広報誌「ぼうさい」3月号で、群馬大学大学院工学研究科の清水義彦教授は次のように述べている。

「氾濫の状況について被災体験者からその特徴的な様子を抽出すると、(1)水の回りがとても速くて避難できないので、天井の梁に逃げて一晩過ごした、(2)氾濫流とともに流れてきた流木が家の壁を突き破ってきた、(3)氾濫流の力によって家屋の倒壊が多く生じ、人や物が速い水流に流されて橋脚などに衝突した、などが挙げられる。

すなわち、氾濫の被災過程では、水流が

もたらす浸水深のみならず、扇状地の地形勾配によって生じた氾濫流の流速が被害を拡大する要因となることが分かる。また、人が氾濫流に流される中で障害物と衝突し、流木や家屋の破片等に巻き込まれることで生命を奪われている。そこには、避難することの困難さ、安全な避難のあり方など、最近に見る洪水氾濫被害と共通する課題が見られる」

当時は、市町村の体制が脆弱で、避難活動も多くは自助に任されていた。その後、伊勢湾台風を経て災害対策基本法が制定され、災害への一時的対応は市町村の責務とされ、現在に至っている。

カスリーン台風のような台風が来ても大被害をもたらさないためには、前回は若干記述したが、「躊躇なく避難勧告等を発令するための体制の構築」が重要である。内閣府が作成する避難勧告等に関するガイドラインは、ポイントとして「避難勧告・指示の発

令」「河川管理者など専門家等の活用」「訓練及び研修」の3点を提示しているので、順に見ていきたい。

避難勧告・指示の発令

この項目で最も重要な事業継続計画(BCP)について、同ガイドラインでは次のように記載している。

「市町村長が避難勧告等を適切なタイミング・範囲に発令されるよう、緊急情報の収集・分析、災害発生の際の把握、避難勧告等の発令・伝達など、優先させる業務を可能な限り絞り込んだ上で、さらにその業務においても優先順位を明確にしておくべきである。平時から決めておくことで、避難勧告等の発令をはじめとする最優先業務に対応することが可能となる」(横線部は筆者の考える重要箇所。以下同)

市町村が大災害に遭遇することはまれであり、大被害を受けて災害対策本部を運営

Risk Management

した経験はほとんどない。だからこそ、災害時に避難勧告等の優先業務が遅滞しないように、事業継続計画（BCP）を作成し、災害時に優先すべき業務の絞り込みと優先順位を明確にしておくことが必要だ。これに加えて、BCPを作成したあとは、訓練し、検証する事業継続マネジメント（BCM）を実施する。

特に災害時の電話対応は、過去の経験から、多大な業務量となることが分かっている。そこで、消防・防災部局以外の職員が電話番号となり、その情報が必要な部署に確実に伝達する仕組みを作っておかなければならない。

河川管理者や気象台職員、 防災知識が豊富な専門家等の 知見を活用できる体制の構築

ここで重要な項目は、同ガイドラインでは次のように記載されている。

「いざという時に河川管理者や気象台職員からの連絡を地方公共団体が活かすための体制づくり、必要に応じて河川管理者等へ助言を求める仕組みを構築しなければならない。そのためには、平時から河川管理者や気象台職員とやりとりをして、顔の見える関係（意見を言い合える信頼関係）を築いておくべきである」

10万人以下の市町村が全国の85%にも上

り、その多くは十分な防災担当職員を配置することができない。このため、担当省庁や都道府県が市町村の防災マネジメントを支援することが必要だ。しかし、災害時に省庁の担当者が急に市町村に乗り込んでも関係づくりが難しい。平常時から、災害を減らすための活動や、訓練や支援で顔の見える関係にとどまらず、腹のわりが分り合える関係を持つておくことが大事だ。

同時に、発災直前には市町村の緊急対応を支援していただきたい。具体的には、災害が起ころうとしている時に河川管理者や気象台等の専門機関職員および専門知識を有する経験者等がそばにいて、きちんと市町村をサポートすることが最も有効だと考えている。災害時は、やはり経験知がものをいうからだ。

訓練および研修を通じた改善

同ガイドラインには「新任市町村長及び市町村危機管理責任者をはじめとする市町村職員は、国・都道府県等が実施する研修に参加するよう努めるべきである」と記述されている。

古代中国の書物である易経に「三不怠」という言葉がある。為政者が決して忘れてはいけない3つの重要事項だ。

- 一、治まりて乱を忘れず。
- 二、安くして危を忘れず。

三、存して亡を忘れず。
よく見ると3つとも危機管理である。すなわち、為政者にとって危機管理が最も重要だというのである。

私は、新任の市町村長が危機管理の研修を受けないことが信じられない。組織の活動はリーダーで決まる。しかし近年、消防庁などが実施するトップセミナーでも、首長の参加が少なくなったと聞く。

新たに市町村長に当選した方は、当選証書を受け取った後、直ちに役所で専門家や担当者の危機管理研修を受けるべきである。災害は、時を選ばず場所を選ばずだ。これより優先すべき仕事は他にあらうだろうか。

筆者プロフィール

鍵屋 一（かぎやはじめ）

1956年秋田県男鹿市生れ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長（兼務）、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士（情報学）。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会委員」など政府委員。内閣官房地域活性化伝道師、（一社）福祉防災コミュニティ協会代表理事など。著書に『図解よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』『福祉施設の事業継続計画（BCP）作成ガイド』など