

都市の リスクマネジメント

第89回

災害時にトップがなすべきこと(上)

跡見学園女子大学教授

鍵屋



自治体トップの危機管理の在り方が問われている。人は事態を甘く見たいという心理が働くものだ。トップも例外ではない。しかし、トップの責任は重く、時にはその判断により多くの住民の命さえ失いかねない。

現状では、残念なことにトップが必ず危機管理の研修を受ける仕組みにはなっていない。また、災害時にもトップの危機管理を制度的に支援する仕組みがない。

被災市区町村トップたちの提言

『災害時にトップがなすべきこと』と題された提言は、2011年の東日本大震災、2016年の熊本地震、その他大雨被害など、最近の大規模災害で被災した15人の市町村長が、2017年4月に共同でまとめたものである。その内容は、「平時の備え」が7項目、災害発生時の「直面する危機への対応」が5項目、さらに「救援・復旧・復興への対応」が12項目で、合わせて24項目になる。これは、実体験に基づいて磨きに磨かれた提言であ

り、市区町村トップのバイブルと言える。本連載では、中でも特に重要な項目について、2回に分けて取り上げたい。なお、《》の中が私の説明であり、地の文は引用である。

I 平時の備え

1. (略)《トップは災害への覚悟をもって自らを磨くことが必要との趣旨》

2. 自然の脅威が目前に迫ったときには、勝負の大半がついている。大規模災害発生時の意思決定の困難さは、想像を絶する。平時の訓練と備えがなければ、危機への対処はほとんど失敗する。

《人には誰もが「正常化の偏見」がある。根拠もないのに自分は大丈夫だと思いついで、リスクを過小評価する傾向である。トップが正常化の偏見にとらわれると部下もトップの思いを「付度」^{そんたく}して、結果として防災対策が軽視される。その結果「危機への対処はほとんど失敗する」のである》

3. 市区町村長の責任は重いが、危機への対処能力は限られている。他方で、市区町村長

の意思決定を体系的・専門的に支援する仕組みは、整っていない。

《わが国の災害対策法制度は市区町村の無謬^{むびょう}、万能を前提に、トップに責任と権限を委ねているように思われる。実際には、選挙で選ばれるトップが危機管理のプロであることは極めてまれであり、支える職員もローテーション人事で異動するため専門性に乏しい。この実態を踏まえて、専門家や経験者がトップを支援する仕組みを構築することが極めて重要である。例えば、トップに対する定期的な専門研修、市区町村の防災力の科学的評価システム、被災市区町村長との相談のパイプなどである》

4. 日ごろから住民と対話し、危機に際して行う意思決定について、あらかじめ伝え、理解を得ておくこと。このプロセスがあると、いざというときの躊躇^{ちゅうちゅう}が和らぐ。例えば：

・避難勧告、避難指示(緊急)は、真夜中であつても、たとえ空振りになつても、人命第一の観点から躊躇なく行うということ。

Risk Management

・(略)

・公務員といえども人であり、家族がいる。多数の職員が犠牲になると、復旧・復興が大幅に遅れる。職員も一時撤退させる必要があるということ。(住民への強い責任感から、職員は危険が迫ってもなかなか逃げようとしないう。職員にも自らの命を守ることを最優先するように徹底しておくこと)

《東日本大震災では、災害直後に221名の市町村職員が亡くなっている。この教訓が果たして伝わっているだろうか。そして教訓に基づいた職員教育が行われているだろうか》

5.(略)《行政にも限界があることを住民に伝え、自らの命は自ら助ける覚悟を求めておく趣旨》

6.(略)《トップの代行順位を決めておく趣旨》

7.日ごろ、積極的な被災地支援を行うこと。派遣職員の被災地での経験は、災害対応のノウハウにつながる。

《被災地の市区町村は派遣職員の使い方があまり上手でないと感じる人が多い。能力ある派遣職員を単なる受付や駐車場警備など現場対応に従事させるのではなく、総合的な業務の補佐や遊軍的な動きをして組織に横串を通すことで、災害対応は格段に向上する。また、派遣職員のノウハウの蓄積にもつながる》

II 直面する危機への対応

1. 判断の遅れは命取りになる。特に、初動の遅れは決定的である。何よりもまず、トップとして判断を早くすること。

人の常として、事態を甘く見たいという心理が働き、判断が遅れがちになる。

広範囲に災害が予測される場合、トップは、災害対策本部(庁舎)から離れてはならない。トップの不在は、判断の遅れにつながる。(略)

《まさに「事態を甘く見たい」という心理が働き、トップが初動時に災害対策本部に不在となってしまう事例がいくつもある》

2.「命を守る」ということを最優先し、避難勧告等を躊躇してはならない。

命が最優先。空振りを恐れてはならない。深夜暴風雨の中で避難勧告等を出すべきか悩みが深い、危険が迫っていることを住民に伝えなければならぬ。(略)

《近年、気象台や河川事務所等から市区町村に積極的な情報提供、助言がなされている。専門家の助言は、トップが事態を正しく把握するために不可欠であり、今後は災害が見込まれる時や発災時に専門家がトップのそばにいる体制を築くことがより効果的と考える》

3. 人は逃げないものであることを知っておくこと。人間には、自分に迫りくる危険を過小に評価して心の平穏を保とうとする、「正常化の偏見」と呼ばれる強い心の働きがある。災害の実態においても、心理学の実験においても、人は逃げ遅れている。

避難勧告のタイミングはもちろん重要だが、危険情報を随時流し、緊迫感をもった言葉で語る等、逃げない傾向を持つ人を逃げる気にさせる技を身に付けることはもっと重要

である。

《近年は、多様な情報伝達手段をいかに組み合わせるかを上げるのが重要になってきている。例えば、緊急一斉メールは、地域内で携帯電話を持っている6〜7割の人に情報が文字で届くため、屋外の防災無線に比べればはるかに効果が高いと言えるのではないか。SNSの情報拡散力も、電話やFAXに比べてはるかに大きい。両者ともコストが低廉で、また停電時にも一定時間の対応ができるため、今後の重要な情報伝達収集手段にすべきだ。もちろん、新しい技術なので、個別受信機を配備するなど、使えない人がいることに配慮する必要がある》

4.(略)《電話が殺到するのでコールセンター等をつけて対応する趣旨》

5.(略)《記録を残す趣旨》

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