

都市の リスクマネジメント

第103回

地域防災計画、防災・減災マネジメント 防災条例

跡見学園女子大学教授

鍵屋 一



最近、自治体議員や職員から防災の条例化について問い合わせをいただくことが多くなった。議会の防災に対する関心の高まりを反映しているのかもしれない。

「地域防災計画があるのに、どうして防災の条例が必要ですか」という問いには、「市民、議会、全庁を巻き込んで防災・減災マネジメントを進めるため」と答えている。そうすると「マネジメントとは、要はPDCAサイクルを回して持続的に防災対策を向上させる手段ですね。地域防災計画でもできませんか」という質問になる。そこで、今回と次回では、この問いを掘り下げて考えてみようと思う。

脆弱な市区町村の防災体制

首都直下地震や南海トラフ巨大地震は甚大な被害をもたらすと科学的に想定されているが、その一次的対応を行うのは市区町村だ。しかし、膨大な初動対応ができる人

的、物的資源を市区町村のみで確保することは明らかに不可能である。国や都道府県、他市区町村の支援が不可欠であるが、職員不足、情報不足や交通網の断絶などできめ細かい支援体制が確立される見通しは立っていない。

一方、全国を見渡すと、8割以上の市区町村は人口10万人以下、5割以上が人口3万人以下である。この規模の市区町村は防災部局に十分な職員を配置することは難しい。小規模町村では防災担当者が1〜2名、しかも他の業務と兼務という状況だ。

そして、大災害が発生すると被災市区町村は、交代要員もないままに膨大な災害対応業務に文字通り不眠不休で従事し、奮闘を続ける。しかも、その多くは不慣れでストレスの多い業務である。職員も被災者であるため、被災者が被災者を支援する状況を強いられる。災害対策基本法は、東日本大震災後、2012年および2013年の

2度にわたり大幅な法改正がなされたが、被災した市区町村が第一的に対応する基本構造は変わっていない。

地域防災計画の課題

東日本大震災発生を受けて、公益社団法人土木学会は2012年12月に地域防災計画の問題点や課題の整理・分析を行ったが、その概要は次の通りである。

- ① 広域災害への対応では、被災市区町村からの支援要請が基本となっており、国を含む広域地域連携の対処方策が不十分である。
- ② 社会インフラの予防計画に関しては、事業主体が作成した事業計画の転記にとどまっている。
- ③ 対応計画は職場や組織が被災しない前提であり、業務継続計画の概念が欠けている。
- ④ 減災や「公助」「共助」「自助」による地域連帯、関係者や地域住民との協働の内容が

Risk Management

希薄である。

⑤ 復旧・復興に対する実質的な内容が乏しい。

⑥ 減災目標の設定と達成に向けたマネジメント・サイクルが導入されていない。
(傍線は筆者が追加)

土木学会の指摘した課題の中で、上位概念に当たるのが、傍線部の防災・減災マネジメントである。防災の各論に入る前に、総論としてどのようなマネジメントを行うのか明示されていないのが大きな課題だ。

防災・減災マネジメントと条例化

市区町村の実務では年度単位、数年単位での限られた時間、人員、予算の中で最大限の効果が求められる。そのために、市区町村は自らの防災上の脅威・弱点を把握し、対策の優先順位を明確にしなければならない。しかし、優先順位を判断するのは意外に難しい。例えば、備蓄と訓練のどちらが大切か、あるいは耐震化と火災予防とどちらを先にするかは、にわかには判断しがたい。

そこで、優先順位を考える際に、「本来の目的」を指標にしたい。地域防災計画の最大の目的は、言うまでもなく「人命を守る」ことである。人命を守った後に、生活や地域の再生、都市・経済の復興がある。「命なくして地域なし、地域なくして経済なし」である。これまでの大震災を振り返ると、関東大震災で最も多くの人命を奪ったものは火

災であった。阪神・淡路大震災では建物倒壊、東日本大震災では津波だ。

これをいかに防ぐかが地域防災計画の総則に掲げるべき目標、すなわち防災・減災マネジメントの柱になる。地域によって火災、建物倒壊、津波の脅威のレベルが変わるため、最優先の対策も変わってくる。

防災・減災マネジメントの構築には、まず、すべての防災対策を「人命」の観点から総点検し、減災目標を設定する。これが最大になる対策を選択し、集中的に投資する。その他の対策は減災目標を達成してから実施するか、あるいは低い水準で継続する。

その際、ほとんどの重要対策は防災部門以外であることに留意したい。耐震化は建築、まちづくりは都市計画、災害時要配慮者の支援は福祉、防災教育は教育委員会が実施する。そこで、市区町村が全庁的に取り組むことが不可欠になる。同時に、効果を高めるためにPDCAサイクルを回して改善を積み重ねながら、長期的・継続的に取り組まなくてはならない。

また、市民や議会を巻き込むことも重要である。一般に地域防災計画は、多数の項目が掲げられていて分厚く、住民から縁遠いものになっている。防災対策は、結局は住民一人一人の自覚と準備、企業等を含めた社会全体の協力に負うところが多い。そこで、住民誰もが理解できる簡潔で明瞭な

減災目標を設定し、防災・減災マネジメントを実施することにより、目標、手段の共有化と協働が進展することが期待できる。

近年、市区町村が地域防災計画の呪縛を嫌い、目標設定と達成方法を明示した地震防災戦略などを定める事例は多いが、行政計画はその時々的情勢によって容易に変えられ、法的拘束力もない。また、多くの場合、住民の参加がなく行政職員のみによって作成されるといふ課題もある。

そこで、誰もが理解できる簡潔で明瞭な地域防災に関する重要戦略やマネジメント方針を明示することが重要となる。それが「防災条例」だ。

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