

「危機管理」と自治体の課題

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長、神戸大学名誉教授

室崎益輝



阪神・淡路大震災の反省から、今までの防災の考え方が大きく変化した。4月号で紹介した「防災から減災へ」はその一つである。それに加えて「防災対策から危機管理へ」という変化が求められている。そこで今回は、この危機管理にこだわって、自治体の防災の在り方を考えることにしたい。

リスクマネジメント

事前の取り組みに問題があると、被害は大きくなる。また、事後の取り組みに問題があっても、被害は拡大する。被害の発生と拡大に関しては、事前対応の在り方とともに事後対応の在り方が問われることになる。この事前対応の在り方に対してリスクマネジメントが求められ、事後対応の在り方に対してクライシスマネジメントが求められる。

リスクマネジメントの要点は、正しく恐れ、正しく備えることにある。正しく恐れるには、リスクを的確に捉えることが欠かせない。正しく備えるには、効果的な対策

を着実に実行することが欠かせない。このリスクマネジメントでは、最悪想定、事前減災、実行管理といったキーワードが重要な意味を持つ。最悪想定は正しく恐れることに、事前減災と実行管理は正しく備えることに通じる。

正しく恐れるための前提として、リスクの発見と評価が求められる。リスクの発見では、新しいリスクに目を向けなければならぬ。最近、自然の凶暴化と社会の脆弱化ぜいじやくが同時進行しており、災害の多様化と激甚化が顕著になっている。大規模地震や記録的豪雨は言うまでもなく、新型コロナウイルスのようなウィルス感染、原子力災害のような大規模事故、リーマン・ショックのような経済危機もある。自治体そのものが、人口減少の中で機能不全に陥ることも予測される。

リスク評価では、その影響度を「強度と頻度の関係」で捉えることが欠かせない。強度というのは、破壊力の大きさや被害の大きさをいう。頻度というのは、災害の種別や規模ごとの発生の確率をいう。マグニチュード

7クラスの地震が100年ごとに発生するというとき、マグニチュード7は強度で、100年に1回は頻度である。強度と頻度のマトリックスを見て、対策の重要度や優先順位を判定することになる。そして、強度に関しては、最悪のケースに備えることが推奨されている。その最悪のケースを封じ込めるためにどれだけの資源を投入するかは、発生頻度との関わりで決めなければならない。頻度が高いリスクはハードで封じ込め、頻度の低いリスクはソフトで和らげるのである。

ところで、リスク評価では誤差が避けられない。自然現象の揺らぎもあるし、社会要因の不確かさもあるからである。地震の震度や津波の高さなどについては倍半分の誤差を、人的被害や経済的ダメージについては1桁オーダーの誤差を覚悟しなければならぬ。自治体の地域防災計画の被害想定が確定的なものになっているが、その想定以上のが起こり得る。想定で火災件数が10件という結果が得られていても、5

Risk Management

件のこともあれば50件のこともある。5件なら鎮圧できて、50件なら大火を許してしまう。負け戦になった時にどうするかを、考えておかねばならない。

さて、正しく備えるということでは、災害が起きてから取り組むのでは遅いということを強調しておきたい。地域防災計画を見ると、応急対応編はボリュームもあり詳細にわたっているが、予防対応編は記載内容も少なく、具体性に欠けている。防災における予防軽視の姿勢がそこに反映している。巨大災害の時代においては、予防優先の計画にしなければならぬと思う。最近の傾向として、復興も事前からということ、事前復興計画の策定が先進自治体では進みつつあり、事前に備える取り組みとして評価したい。

正しく備える上では、実行管理が欠かせない。現行の自治体の防災対策は「絵に描いた餅」だといわれる。課題を羅列しているだけで、それを解決する戦略や手段が示されていないからである。そこで、「PDCAサイクル」といわれる施策管理が、危機管理でも求められる。計画を作り(PLAN)、その計画を実践し(DO)、その実践を検証し(CHECK)、その検証を改善(ACTIO N)に生かすという、対策の螺旋的な展開が求められるのである。その中で、目標がどこまで達成されたか、リスクがどこまで削減されたかを常に意識して、取り組みに実

行性と実効性を与えるのである。

クライシスマネジメント

災害後の不測の事態と混乱の中から、被害の拡大防止や自立、さらには復旧や復興を図ってゆくのが、事後対応である。この事後対応では、クライシスマネジメントが求められる。ところで、このクライシスマネジメントのキーワードは、拙速要諦、補填(ほてん)残心、連携協働である。拙速要諦というのは、重要なポイントを抑えつつスピード感をもって取り組む、タイムラインを守って被災からの回復を図るというものである。被災者の苦しみは、日々の苦しみの時間積分で与えられる。それゆえ、避難生活や仮住まい生活の長期化は避けなければならない。

補填残心というのは、目先のことだけに心を奪われるのではなく、先を見通して長期的な戦いの準備を図ることである。1週間後あるいは1カ月後の対応を考え、その対応に必要な人材や資材の補填を先手先手で図っておく。事後対応は総力戦なので、兵糧の確保や補填に全力を尽くさなければならぬ。とりわけマンパワーの確保は大切で、広域応援を要請すること、民間企業やボランティアの協力を得ること、職員OBの参集を図ることが求められる。連携協働というのは、多様な担い手が心を一つにして力を合わせることで、相互の信頼関係の下に、情報の共有を図り共同の運営を心掛

筆者プロフィール

室崎益輝(むろさき よしてる)

1944年生まれ。京都大学工学部卒業、同大学院工学研究科修士課程修了。神戸大学都市安全研究センター教授、独立行政法人消防研究所理事長、消防庁消防研究センター所長、関西学院大学教授、ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長を経て、2017年より兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長、神戸大学名誉教授。日本火災学会会長、日本災害復興学会会長、地区防災計画学会会長、中央防災会議専門委員、消防審議会会長などを歴任。日本建築学会論文賞、日本火災学会賞、防災功労者内閣総理大臣表彰、兵庫県社会賞、神戸新聞平和賞、NHK放送文化賞などを受賞。著書に、『地域計画と防火』(勁草書房)、『建築防災・安全』(鹿島出版会)、『大震災以後』(岩波書店)など。

け、相互補完的に役割を果たすことが求められる。行政とコミュニティに加えて、企業やNPOと心を通わせ合うことが欠かせない。復興のためのまちづくり協議会などが重要視される所以である。クライシスマネジメントでは、守勢から攻勢にいかにか転じるか、勇気や希望をいかにか取り戻すか、未来への挑戦をいかに進めるかが問われる。それには、構想やビジョンが不可欠で、指揮官たる首長は夢を語ることを忘れてはいけない。