

都市の リスクマネジメント

第72回

自治体の災害対策を標準化する — 意義と課題 —

明治大学名誉教授、日本自治体危機管理学会会長

中 邨 章



注目される災害対策の標準化

これから2回にわたり、自治体の災害対策を標準化する意義と課題を取り上げる。日本の自治体はこれまで、それぞれ個別に災害対策に取り組んできた。災害対応は自治体間でバラバラ、内容についても千差万別という状況が続いてきている。例えば、自治体の中に危機管理監を部長職と位置付けるところがある。反対に、それを課長とするところも多い。そうすると、被災地に派遣された危機管理監の中には、自身の立ち位置が分からず現地で戸惑うものも出てくる。指揮命令系統の混乱を避けるためには、自治体間で職制や職掌について、あらかじめ共通化を進めることが望まれる。

これはごく一例に過ぎないが、災害対策の標準化に関心が集まるのは、そうした区々とした状況を改め、全国で統一のとれた合

理性と普遍性に富んだ新しい対策を構築しようとするからである。標準化が実現するためには、まだまだ解決を必要とする課題が残る。中でも問題は、この取り組みが対象とする事案に限度がないことである。災害は地震、津波、それに風水害など多様な形を取って表面化する。対応する対策も当然、組織に始まり、情報、避難所、さらには食糧や医薬品の確保など、窓口を限りなく拡大することを迫られる。

ただ、標準化案にさまざまな事案を取り込むと、計画は身動きのとれない肥満体に仕上がる。その成果は、役立たない施策に終わる可能性が高い。国や県が日本版災害対策の標準化を目指す際には、対象とする事案を最小限に止めるべきである。数の限られた案件を標準化の基本とし、自治体に限定されたそれら課題の具体化を奨励する。各地で自治体の災害対策の基本型が定着す

ると、そこで対象項目を拡大し、次のステップに進む。こうした着実な方法をとれば自治体が進める作業は、やがて災害対策を標準化する成果に連なる。

全災害対応型施策 (All Hazard Approach)

災害対策の標準化は、「全災害対応型」と呼ばれる施策に不可分である。これは従来の災害対策が、地震や土砂災害など特定の課題にそれぞれ個別の対策を立ててきたことに変更を加えようとする取り組みである。「全災害対応型」は、一つの対策で多くの災害に臨もうとする幅広の試みになる。自治体の災害対策を単一の定型化したマニュアルにまとめると、自治体の災害対策は整理され即応性や実効性、それに何よりも互換性が高まると考えられる。

「全災害対応型」を基準に構築される標準化

Risk Management

災害対策の標準化—試案

標準化の試み

Timeline	組織	運営	企画	住民
平常期				
超急性期				
急性期				
移行期				
平常期				

事例

住民
情報
衣類・食料
健康
メンタルヘルス

策は、組織、運営、企画、住民の4つの事案を対象に組み立てられるのが理想である。それらは、災害対策の標準化が必要とする最小限、不可欠の要件である。内閣府や府県はこの先、4つの項目を汎用性の高い中身に具体化し、それをモデルとして全国の自治体に提示する必要がある。もとより、4項目が標準化のすべてというつもりはない。それらは、標準化を具体化する手がかりに過ぎない。

左図は災害対策の標準化を実際化するための試案である。そこでは組織、運営、企画、住民の4つの課題がヨコ軸に取られ、タイムラインがタテ軸に置かれている。タイムラインは災害の程度を時間軸で示すものである。「平常期」が続く中、突然、災害が発生する。

発災後、事態は国、県、それに自治体が救急や救命などに総力を挙げる「超急性期」に発展する。数日後、状況は負傷者の手当を始め避難所の設営などが重視される「急性期」に移る。それから数週間が

経過するとライフラインが復旧され、災害対策は長期戦の様相を示す「移行期」に入る。やがて、このフェーズも数年後にほぼ収束し、状況は再び元の平常期にもどる。

標準化を住民ベースで考える

タテ軸に出てくる時間軸を、ヨコ軸の4項目に組み合わせると、合わせて20のマスが生まれる。今後、国や県はそれらの20の空間に適応する施策モデルを検討し、それらを自治体に提示すべきである。自治体は示された標準化の素案を参考に、それぞれが地元の事情を勘案しながら、空間を埋めるという作業に取りかかる、それがやがて自治体の災害対策の標準化を生み出す。

参考のために図では住民を取り上げている。発災後、住民が必要とするのは情報である。中でも緊急情報が最も重視されるが、この件で自治体は住民に対して何を流すか、何時発出するか、誰の名前で出すか、それを伝える手段などについて、具体的な対策を案出し、それらを災害対策に刷り込んでおく必要がある。数日後、事態は急性期に移るが、そうになると住民の要望は負傷手当の他、衣料、食糧や飲料水、中には常備薬やメガネなどを必要とする中身が変わる。この段階で自治体は、外部からの支援や援助を効率よく受ける受援力の向上を考慮すべきである。やがて緊迫した時期が一段落すると、避難所に集まった住民の中に健康被害を訴える人びとが出て

くる。食中毒や集団風邪も発生するかも知れない。移行期になると自治体は、住民対策の内容が多様化すると同時に高度化することを認識せざるを得ない。

状況はやがて再び平常期にもどる。今度は以前にはなかった新しい課題が表面化する。住民や職員の間にメンタルヘルスなどで問題を抱える人びとが出る可能性がある。そのように、住民という項目一つを取り上げても、自治体に期待される役割や機能は、時間の経過とともに変化する。このことを自治体は、タイムラインに住民をかけた合わせたいくつかのハコとして捉える。それぞれのマスを事前に具体的な対応策で埋めておく。この作業が標準化の第一歩になる。

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。