

防災の世界解剖

42

新型コロナウイルスの感染は大規模災害

令和3年が明けて、令和で2度目の元旦を迎えたが、皇居の一般参賀も見送られ、全国の神社への参拝も自粛という、寂しい年明けとなり、とうとう新型コロナウイルスの感染は収束する見通しの立たないまま2年目を迎えた。2009年から2010年にかけてのインフルエンザの大流行でパンデミックという表現が日本中で注目されるようになり、鳥インフルエンザや豚コレラなどを含めて、感染の恐さを意識することになった。また、人為災害であるサリンや炭そ菌によるテロへの対策の強化も進み、私も警察主催の訓練に何度か参加したが、今回の新型コロナウイルスの感染拡大は、過去に経験のない大規模災害ではないだ

新型コロナウイルス感染防止は災害対策 なぜ、過去の経験が活かされないのか

一般社団法人ADI災害研究所 理事長 伊永 勉

ろうか。

国民の多くが災害として意識していないように見えるが、国民の全てが被災者になっていく。外出の自粛や自宅でのテレワーク、外食産業の営業時間の短縮、学校も休校、大型店舗の休業といった、生活が制限される日々が続き、失業者も急増という事態は、まさに地震や洪水後の避難生活と同じことだ。地震や洪水等のように、家屋の倒壊や火災焼失といった目に見える惨劇ではないが、高齢者や基礎疾患を持つ人が真っ先に犠牲になるということは、地震や洪水における犠牲者の発生要因と同じ状況だ。

ただし、地震や洪水では、健康でありさえすれば、帰る時が来て日常の生活に戻るまでの避難生活を我慢すれば良く、避難者も多くても人口の10%程度なので、全国から多くの支援や激励を受けることが出来る。しかし、この新型コロナウイルスは全国民が被災者となっていることから、政府も都道府県も、未経験の対策に戸惑っている様子が伺え、医師の皆さんが医療現場の緊急事態を訴えても、政治としての確な対策を決められない事態が続き、特に感染しても症状が出にくい若者たちが行動を自粛しない事態は、地震後の被災地で勝手気ままに行動する見学者に似ている。ワクチン接種が医療関係者や高齢者に優先され、若者への提供が後回しになることなど、政府の対策が若者にかえって安心感を与えているのではないだろうか。

今年に延期になったオリンピックとパラリンピックは果たして開催できるのだろうか。つい2年前まで、世界が新しいチャレンジに期待の夢を膨らませていたこのイベントが、たった1つのウイルスで全て消し去られる。この様な目に見えない敵に一般市民はどう戦えば良いのだろうか。新型コロナウイルス対策については、自分を守ることしかできないのだろうか。



津波の行方不明者の捜索

令和は未来志向の スタートラインだった

現在、ある自治体の地域防災計画の改定作業に取り組んでいる。新型コロナウイルス感染症予防で外出を自粛している時間を利用して、国の災害対策基本法や各種政令等の改定内容と、上位県の地域防災計画の改定等を見直し、防災気象情報等新たな知見や制度を整理しながら、過去10年ほどの被災自治体の反省報告や検証結果を集めることが出来た。阪神・淡路大震災以来、数100件に及ぶ課題が提起されているが、何度も何度も同じ反省や、課題が取り上げられており、いったい過去の教訓はどこに行ったのかと疑問が湧くばかりだ。

令和という時代は、新しい日本の姿に期待が膨らむスタートラインのはずだったが、元年の夏から秋には、台風19号に代表される豪雨の被害が相次ぎ、2年は台風の上陸がゼロだったという珍しい1年だったが、新型コロナウイルスの感染対策で、国民生活のすべてが正常に動かないまま、令和3年へと移ってきた。

令和に期待されてきたのは、国土

強靱化計画を元にした地域の強靱化を具体的に進めることや、防災の世界でも、SDGsの中にある気候変動をテーマにした長期にわたる災害

に強い社会構築に着手するはずだったが、新型コロナウイルスによる全国民が被災という未曾有の災害によって、何も手がつかない日々が続き、7月には熊本県等で豪雨による大きな犠牲

をもたらしたが、阪神・淡路大震災以来続いている被災地支援のボランティア参加も、コロナの感染防止の

ために制限され、災害対応の難しさと事前の備えの脆弱さに新たに気付かされることとなってしまった。

なぜ、継続できない教訓

阪神・淡路大震災や東日本大震災だけでなく、近年相次いだ災害で取り上げられた課題は数100件に及び、残念ながらもまたかと思える反省

の記録が相次いでいる。例えば令和元年台風19号で注目されたことを挙げると、

- ・災害対策本部の会議の実施方針や資料の共有が不足した。

- ・非常参集動員の確認事項や判断基準

準の理解不足。

- ・風水害を対象とした業務継続計画の実施が出来なかった。

- ・風水害対応のタイムラインが関係者間に周知されていなかった。

- ・所管施設の事前準備が出来ていなかった。

- ・庁内各部署や関係機関との情報共有体制が整備されていなかった。

- ・避難所運営の見直しが必要となった。

- ・専門性の高い人材の育成が不足していた。

- ・避難行動要支援者制度の実効性の取組が不十分。

- ・SNS等を利用した市民への情報提供が不十分。

など一部ではあるが、これらの課題の全てが今更ながら反省する内容なのかと、正直あきれた。

台風19号の主な被災地が関東方面で、久しぶりの大雨災害であったのかもしれないが、行政にとつてあまりにも不甲斐ない現実ではないだろうか。

市民の多くは市町村の地域防災計画の内容は知らなくても、行政は市民のために尽力してくれると思っ

いて、行政の職員はその道のプロの集まりだと思っている。その市町村

の災害対策の根幹でもある、災害対策本部が定められた通りの機能を發揮できないとは、市民には思いもつ

かない姿ではないだろうか。地震や津波のように庁舎も破壊され、職員も参集出来ない場合に備えて、地域

防災計画には業務の代行や対策の手順を決めているが、問題は応急対応策は決めていても、業務継続計画(B

CP)を策定していない市町村があることだ。

災害発生時の業務については、市民の生命と財産の保護に関わることに最優先となるが、発災初期の業務の大半は消防と警察、消防団等による救出・救助と医療による救命・

救護であり、市町村ではそのための自衛隊や緊急消防援助隊等への応援

要請の速さが最優先となり、発災初期の行政としての対策は、災害で発生する業務以外に、日常業務で中止

できることと、止めてはいけない業務を選択する事であり、これらの対策の優先順位を事前に想定しておく

ために、業務継続計画が必要なのだ。災害対策本部の方針や必要な資料

が用意されていないなどは問題外と言わざるを得ないが、このようなことは結構多い。

数年前、ある市で洪水を想定した図上訓練を実施したときに、総務部長が市長に避難勧告発令を進言した場面で、市長が「本当に必要なか、空振りだったらどうする」と問い返したことがあった。総務部長の説得で事なきを得たが、地域防災計画を熟知していない首長にもあきれたが、首長が理解できる現状説明の資料の無いことも問題と感じた。

過去の災害での反省や課題で共通して多いのが、体制の不備と情報の処理不足だ。地域防災計画では総則編や予防編には事前の災害体制の重要性が明記されており、風水害と地震災害の応急対応編には、具体的な災害対策本部の構成と、各部署の事務分掌が克明に記載されているが、書いてあることが実行できるとは限らない。要するに職員がどれだけ理解しているかであり、数年ごとに職場の移動がある行政のシステムのために、極端な言い方だが防災の担当部署でさえ時には素人が着任することもあり、その他の多くの部署では、

地域防災計画そのものを知らない、読んだことがない職員が80%以上あるという調査結果もある。

ただし、消防や警察のように日常で緊急事態に対応している機関が災害発生直後の救助活動に即応できることや、市町村でも、河川や道路管理、ゴミ収集等衛生管理、上下水道管理等比較的市民からの相談やトラブルに対処している部署では、災害時の役割りを履行する能力が高く、人員と資器材の不足を補えれば、応急対応から復旧までハード面における迅速な行動は期待できるが、その他の多くの部署におけるソフト対策がいかに素早かつ的確に始められるかは共通する重大な課題である。

最近豪雨災害に見舞われたある市では、5年前に河川のはん濫による浸水被害を経験したことから、初動マニュアルを作成し、訓練を実施していたのだが、その年の4月に新しく防災課の課長と係長が着任した3か月後にまたも洪水に見舞われたが、マニュアルに基づいた対策が執れず、情報担当職員を緊急招集する、管理職は課員に指示を出すため市民の電話に出ない、災害対策本部室に

部外者を入れないといった決まりが実行できなかった。まさに、防災計画やマニュアルを作っている、実効性は保証されないという典型的な出来事だった。このような実態を市民は知らない。

菅総理は自助・共助・公助という社会構造を基本と語っているが、市民にとっては自助が公助を補うとは思っていない。地域の自治会や自主防災組織でも、行政の体制整備が不十分だとは思っていない。避難行動要支援者対策の推進で個別計画策定を進めようとしても、行政の担うべき部分が見えない状態で、官民の連携による支援制度への理解の周知が行き届かないのが現実だ。

A D I 災害研究所では、コロナ禍の中で自治体職員のための防災に関するオンライン講座を10月から開始し、年末までに10回開催したところ、200を超える府県市町村が参加された。近畿・中四国・九州から沖縄に至る行政職員の参加となった。

避難行動要支援者個別計画策定、福祉避難所の開設、福祉施設の防災、福祉施設の避難確保計画策定、タイムラインの作成が主なテーマだった

が、内閣府や国交省が発表するガイドラインを元に、各市町村が各々の計画を策定するにあたって求めていることは、類似する自治体の事例であり、成果品を見る前に、そこに至る苦労や工夫を知りたいということが分かる。

計画は誰が作る

地域防災計画は、概ね5年毎に見直されるが、大規模な災害が発生すると、国の災害対策基本法や水防法等の改定に伴うガイドラインが発表されることと、気象情報のように新たな情報システムが改変されることもあり、近年は突然の改定を求められるようになった。

この各種計画の改定にあたって、誰が作っているのかを問題視する人は少ない。全てとは言わないが、市町村の地域防災計画が他の市町村とほぼ同じ内容という事実がある。端的に言う、市町村職員が自分たちの手で作っていないということだ。私自身の経験からも、コンサルタントに丸投げで作成している例がある。「積んどく本」と皮肉に言われ

ていた時代があった。

近年災害が多発するようになって、市町村が地域特性を生かした独自の計画を作ろうとする傾向が見えてきているのは嬉しいことだ。ある県では危機管理担当職員によるプロジェクトチームが、1年かけて避難行動と避難所開設のシミュレーション訓練システムを作り上げた。そのため3年間も、被災地の調査と、県内市町村の現状把握を行っていた。この様に、手作りの防災ツールこそが災害の本番で役立つものだと思う。

地域特性による計画の作成

国交省が進めてきた河川の流域における関係機関によるタイムラインの策定にしても、国河川では概ねでき上っているが、昨年の熊本県の球磨川のはん濫では、モデル的と言われた球磨川流域タイムラインの通りに行動が執れず、人吉市と球磨村で犠牲者を出してしまった。12時間に550ミリの雨が降るといって速さに追い付かなかったと報告されているが、タイムラインでは数日前からの警戒体制を整備することになって

いるが、多くの地域防災計画風水害編では、大雨注意報や河川のはん濫注意報で警戒本部を立ち上げ、大雨警報や河川のはん濫警報を受けて災害対策本部を設置となっており、この体制では遅いということが分かる。

アメリカのハリケーンでは、5日前に警戒体制を整備し、36時間前には全世帯に避難勧告を出し、24時間前には避難をほぼ終了し、被害発生時点では消防や警察、市の職員も避難したということで、4万4000世帯が浸水したのに犠牲者をゼロに出来たということが報告されている。

日本の市町村における台風対策の多くが、気象情報と河川水位情報に



ある県の災害対策本部会議風景

沿って、注意体制から警戒体制に移り、次に特別警戒体制となって非常体制に格上げされるような流れが多い。

問題はその体制のレベルごとに職員の参集動員対象職員が異なることだ。一般課員から主任や係長、課長、部長と参集する体制にランク付けする必要があるのであるのだろうか。

ある市で災害対策本部訓練を手伝ったとき、できるだけ多くの職員に体験させたいから土曜日の実施を提案したところ、一般課員を時間外や休日集めると残業手当が掛かるので、係長以上の参加にしたいと言われた。同じように災害時にも最終段階の非常時までは召集しないことになっている。行政職員の災害時の参集動員体制は、市民の生命と財産を守るための最低限の条件であり、市民から見ると災害のレベルに応じて職員が行かなくても良いときがあると思っていないだろうか。

消防署員や警察官の場合は、交代勤務であっても、災害や大規模な事故の時は非常総員は当然であり、地震時には制服で家を出ないという心得もある。

ところで見直された国土強靱化基本計画の中の「官民の連携」という条項で、災害時には地域の潜在する民間の専門的能力を活用することが推奨されているが、言い換えれば、行政だけでは処理しきれない対策が多いということだ。

行政の事務職員の多くは、先に延べたように危機対応のプロは少ない。阪神淡路大震災で2週間後に、西宮市は被災市民の支援は西宮ボラントリーアネットワークに委ね、市当局は復旧に専念すると発表した。マスコミはこれを「西宮方式」として、官民連携の見本と紹介した。これこそ事前の計画にはなかったことで、被災状況から職員不足も考えてのつつさの判断だった。

日常における行政の業務は、平等・公平を元にして担当部署の縦割り体制が必要だが、災害等の非常時には、横断的な即応体制が求められることから、首長の英断によっていかようにも裁量できるということだ。当時の故馬場市長の、「結果オーライで遠慮せずやってくれ、行政マンのしがらみに付き合わないで」という言葉が忘れられない。