

防災の世界解剖

47

高齢者や障がい者が令和に求められる地方自治体の防災力 〜地方自治体の防災・福祉部署新任職員のために〜

一般社団法人A D I災害研究所 理事長 伊永 勉

新型コロナウイルスの感染が収まらないまま、東京オリパラの開催が近づいて来ました。この原稿を書いている時点では開催する方向ですが、日本への渡航を制限する国もあり、高齢者へのワクチン接種も遅れがちということ、オリパラ開催中に4度目の緊急事態宣言もあるのではないかと不安は拭えません。このような事態で梅雨に入り、既に1日に150ミリを越える大雨も発生しており、浸水被害も始まっています。毎年6月から7月にかけての大雨で家屋や道路の浸水と河川のはん濫を招き、人びとの安全確保と避難生活さえも、満足な対策が進んでいない中、自宅待機を余儀なくされている感染者が避難しなければならぬとき、どうすれば良いのでしょうか。政府からはそのような人の避難を確保す

るようにと市町村に通達が出されましたが、医療崩壊と言われる都市部では数千人にも及ぶ在宅感染者を指定避難所に収容するためには、隔離室の設置だけでなく、医療従事者の確保という難しい問題を抱えています。平成25年に災害対策基本法が改定され、市町村に義務化された高齢者等要配慮者の支援さえも遅れているのです。このような背景で、5月に地方自治体の防災と福祉部署の新任職員の研修を実施しました。毎年恒例なのですが、昨年からコロナ対策として、オンラインでの開催になったのですが、オンラインにしたことで、会場に来られない遠隔地からの参加者が増え、環境の異なる地域特性を再認識する機会となりました。

増え続ける要配慮者

令和の時代になっても懸念される防災事情として、何度も取り上げていますが、年々続く出生率の低下で、こどもの人口が増えず、日本の高齢化は益々進み、そのために制定された「避難行動要支援者」の支援制度は、遅々として進んでいません。いわゆる要配慮者の増加で、我国の防災力は脆弱の一途をたどっています。令和2年の時点で65歳以上の人口が28・4%を占めており、その内の後期高齢者が50・4%にもなり、5年後には、65歳以上の人の20%が認知症になるという予測も発表されました。しかも20年後には、高齢者の内独居老人が40%を超えとも言われています。このことは、災害が起こると犠牲になる人が増えてくる

SDGsの目標達成への期待

持続可能な開発とされている17種類目標を達成するための取り組みが始まっています。特に防災の観点から待ったなしの課題が多いことは、誰でも分かるのではないのでしょうか。日本政府は、気候変動対

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



持続可能な開発とされている17種類の目標を達成するための取り組みSDGs

応として、2030年には温室効果ガス(CO₂)を46%削減すると宣言しましたが、自然の再生可能エネルギーの開発は、風力も太陽光発電も、日本の土地の狭さやコストの問題でどのように進むのでしょうか。やはり、原発を主力としての発電に頼らなければ、日本の電力供給は賄えないということなのでしょうか。以前相談だけで終わったのですが、ある業界関係者から、メガソーラーパークの着工に当たって、地元住民に對

しての安全管理と防災計画を作成できないかと依頼されたことがあります。太陽光発電に、600万平方メートルほどの土地があるのかということよりも、地元自治体における環境保護と安全対策の基準があいまいで、市民に説明できないことの方が驚きました。元々海と山に囲まれて平地部の少ない日本が水害や土砂災害に弱いことは分っていることで、気候変動がその危険性を益々増加させています。気候変動対応法が成立したことで、防災対策として国

を想定した場合、浸水の深さだけ分かっていても実際の避難を判断するのは難しいです。欲しい情報は浸水の継続時間です。自分の居る場所がどれぐらいの時間で浸水し始め、最も浸水が深くなるのは何時間後か、また浸水した水は何日何時間後に引いていくのかという時間経過を知りたいのです。これが分かるといつ避難を始めるか、いつ帰って来られるかが判断できて、そのために備蓄する飲料水や食料等の数量と置き場所を決めることができ、自宅から立退き水平避難することになった場合も、どれだけ持ち出せばよいかを理解できます。2年ほど前から、国交省によつて、この浸水継続時間のシミュレーションを体験できるアプリがホームページに公開されるようになりましたが、まだまだPRが不足しています。SDGsの気候変動でもう1つの問題は、気温上昇による農水産業界へのダメージです。例えば、石垣島周辺の海藻が絶滅しているとか、デング熱を媒介するヒトスジシマ蚊が関東地方より北上しており、各地の水稲栽培の白米が未熟化しているなどの弊害が起こって

り、温州ミカン産地の愛媛県や静岡県では、オレンジとみかんのかけ合わせの栽培が進み、有田ミカンで有名な和歌山県有田市ではレモン栽培を始めています。水産業でも魚の回遊経路が変化して漁獲量が激減するなどの被害が発生しており、農水産業にとっては死活問題となっています。また、工業業でも豪雨によつて中小工場が浸水し、下請けの部品製造が止まることで、サプライチェーンとしての機能が停止し、大企業の製品の出荷が遅れるという経済的ダメージも大きくなっています。気候変動影響評価は、5年ごとに行うことになっており、その結果から勘案して対策を見直してゆくとされていますが、人間の知恵が自然界の変化に追いつくのでしょうか。現在の新型コロナウイルス対策を見ても、起こっていることに後追いで対策を考えているようにしか思えません。予防というのには、先を見越した対策の計画ではないでしょうか。

防災から減災への切り替え

や都道府県が手掛ける事業が増えています。1つは河川の浚渫を含む洪水対策としての堤防等の強化と、ハザードの見直しですが、このハザードマップの有効な活用方法を理解できていない市町村や住民が多いことが問題です。浸水や土砂災害警戒地域のハザードマップは、危険を認知して避難する時に使える地図と

思っている住民が多いのですが、大雨による洪水

発生確率80%近くになっています

スマホの入力が苦手な高齢者のために、学生が役所に集まって手伝ってくれています。これが災害時にもできれば良いのではないのでしょうか。

ところで、災害という非常時における市町村の課題を、過去の災害から整理してみると、次のようになります。

①役所の全庁的な連携体制への移行が遅い

行政における平常時の多種多様な業務は、担当部署ごとの縦割りが適していますが、非常時には全庁の横断的な連携体制を整えないと、人的物的な不足事態への総合力が発揮できないので、庁内の応援体制を整備する必要があります。

②緊急参集の体制整備が遅い

非常参集の基準は定められていますが、職員と家族の被災や、交通機関の運休、道路損壊等により、参集員数が不足しても、災害対策本部の設置に支障が出ないようにしなければなりません。そのために、誰でも登庁した職員によって、災害対策本部が設置できるような体制を予め作っておく必要があります、その手順の指示書をアクションカードとして作

成することが望まれます。

③平等・比例の原則が通用しない

例えば、避難所等で救援物資等が十分に行き届かないために、公平・平等に配れない等物資の配給に困ることがあります。場合によって配れないままに物資を無駄にすることもありました。その物資を最も必要とする相手に配布することで、効果を上げるために、多少の差別にはなりませんが、1食ぐらいは大人に我慢してもらうこともあっても良いのではないのでしょうか。

④災害時こそ業務継続計画が必須

庁舎や職員が被災する場合は前提に、災害時に発生する業務と、通常の業務再開のための優先順を決めておくことが必須と言われますが、災害対策を考える場合、災害で起こる出来事への対応ばかりに集中する傾向が強く、避難所に行かない圧倒的多数の在宅被災者のための日常業務の再開の手順と、職員自身の健康管理のため食住環境の整備を忘れてはいけないということです。

災害に先手を打つ

地方自治体だからこそのしなければ

ならない防災対策は、まずハード対策の先行であり、国の責任も含めて、耐震補強、液状化防止、堤防補強、河川の浚渫^{しゅんせつ}。避難所確保、避難路拡幅、防災行政無線完備等の被害軽減策ですが、これらの対策は予算ありきで、国や都道府県の支援が必須となります。市町村として災害に先手を打って予防策を徹底できるのは、職員と市民の防災知識の普及であり、想定災害と被害を理解するためのハザードマップの作成と啓発活動を進めることで、地域で避難所を把握して、避難路を考える等の、自主防災組織の育成を進めることですが、同時に市民の自助力を強化する啓発活動が重要な施策になります。家庭内備蓄と非常持ち出し品の徹底、家族間や職場等の連絡手段の確保等、災害時に必須となる備えと、災害でケガなどをしないための家具の固定や、浸水を防ぐための止水版の設置などの推奨が必要です。

ところで、市町村の災害対策は地域防災計画として定められています。が、実効性という観点から、計画通りに、機能するかどうかは、大いに疑問があります。いくら整然とした

計画であっても、実行するのは人ということですが。数年前に大雨の中、被害の発生が危惧されるある市の災害対策本部に入らせてもらったことがありました。この市は5年前にも豪雨による河川のはん濫で、浸水被害を経験していました。その経験から職員の初動マニュアルを作成していたのですが、その年の4月に危機管理部署の幹部2名が移動しており、6月後半に発生した豪雨で、以下のようにマニュアル通りの行動がとれませんでした。

- ・管理職が市民からの電話の対応に追われ、課員への指示が遅れた
- ・情報収集役に各部署からの補助員の動員ができなかった
- ・各班が、防災担当からの情報を持って、自発的行動が遅れた
- ・県、自衛隊等のリエゾンの場所をすぐに準備できなかった
- ・災対本部室に報道陣や市民の出入りを制限できなかった

批判するのは簡単ですが、防災に関する計画やマニュアルは、紙に書いておけば出来るものではないことを肝に銘じておかねばならないと思います。