

防災の世界解剖

81

実効性が疑われる行政の機能

公論の連載が80回を超えました。6年8カ月書き続けさせていたのですが、その間に多くの災害が発生しています。元々大規模災害を想定して、政府が災害対策基本法等の改定等によって、地方自治体に指示している災害時の高齢者や障がい児者の犠牲を減らすことを目的とした、避難行動要支援者対策を元に、個別避難計画や、福祉避難所の開設、要介護サービス事業所のBCP等の計画作成が義務化されることを受けて、防災計画を福祉的視点から見られることをテーマに寄稿して参りました。その結果、この8年余りで多くの共通する問題点に気付くこととなりました。相次ぐ災害への政府や地方自治体の対策については、被災

問われる防災関連計画の実効性 なぜ起る行政の組織的機能不全

一般社団法人A D I災害研究所 理事長 伊永 勉

者そっちのけでマスコミに振り回されるのが目立ち、政府の対策は根本的に遅いという報道の姿勢も問題ですが、行政による災害対策は被災者に寄り添っていないという論調がいつも付きまといまいます。しかし、災害による被災者支援と復旧・復興の実施責任を持つている組織は行政にしかなく、法的にもそうなっています。だからこそ行政による対策の遅さを責めることになってしまいますが、別の視点から見ると政府も地方自治体も、政治家である首長への叱責や疑問ばかりが多く、計画の実行者である行政職員の実態は、多くの市民には見えない処にあるということです。実際には、政治家である首長による指示命令は、その判断基準となる災害対策本部の担当職員によるデータの提示やレクチャーによる

ものが多く、首長が個人的に持っている知見や認識による判断が的確であることは望ましい



首長が個人的に持っている知見や認識による判断が的確であることは望ましい

政組織の機能に実効性が希薄と思われる共通点は、次のように考えられます。

- ・計画は作ることが目的になっていく
- ・前任者の想いが伝わらない引継ぎ
- ・職員のロジスティックスが二の次
- ・上位組織にできない計画の精査と検証

計画は作ることが

目的になっている

令和6年は、元旦に能登半島地震が起こり、2日は羽田空港での航空機の衝突、3日は北九州市で大火と、新年早々大規模な災害が続き、阪神・淡路大震災30周年の前年で、東日本大震災が13年目を迎えるという時期に、昨年末から続いている豪



マンホールの浮き上がり（輪島）

雪と夏日に近い暑さが日替わりに起こるといふ異常気象もあり、いつ起こるか分からない災害への備えの大切さを思い知らされるスタートとなりました。国難といわれる南海トラフ地震の発生確率が、今後30年以内に80%近くということを考えて、過去の災害での教訓を踏まえて、令和時代に想定される災害の傾向と対策について、政府も地方自治体もどのように対策を考えているのでしょうか。日本海側は、マグニチュード7以上の地震が続いて起こるといふ記録があり、1964年の新潟地震は6月16日と7月12日、1983年の日本海中部地震は5月24日と6月21日、1993年の北海道南西沖地震

は7月12日と8月8日と続ききました。熊本地震も2日目に別の地震が発生したように、能登半島でも再び起こることが懸念されます。地震大国日本では、地震に見舞われない地域はないと云えます。さらに、東日本大震災でも注目されたように、離れた地域で震度は小さくても、地面の沈下や砂と水が噴き出し、建物が傾くなどの液状化は広域に渡っています。液状化で最も懸念される事象が、下水管の浮上です。能登半島地震でも1.5メートルも浮き上がっています。このために排水できない事態が長期間に渡り、断水は回復しても、生活用水が流せないことから、トイレが使えず入浴もできない不衛生な環境が続き、感染症等を引き起こすことにもなります。耐震化だけでなく、老朽化した上下水道管の点検と、地盤に応じた基礎の強化も求められます。ところが、全国の地方自治体における地域防災計画の予防編には、地域に想定される想定災害を、ハザードとして浸水・洪水・震度・液状化等の被害程度は明記されていますが、液状化で上下水道管がどのような被害を受けるのか、断水する

期間の予想は分つても、下水管の損傷による排水の制限期間や復旧予定は、ほとんどの計画に書かれていません。自治体の職員も知らないのではないのでしょうか。また、遠隔地の液状化による被害想定や、長周期地震動による人的被害の予想も、現在ほとんどの自治体では記載されていません。予想が難しいとは言われませんが、市民への啓発の仕方を検討するためにも、大きな被害を受けなくても、影響があると思われる事象への取り組みべき対策の計画は必要であり、避難計画を作成するには、このような不測の事態への対処法を検討できる情報も提供すべきではないでしょうか。また、今回の能登半島地震からの教訓として、飲料水と食糧の備蓄は最低1週間分必要なことと、能登半島のような過疎地での集落の孤立と同じように、都市部でも高層マンションの急増等における孤立も無視できない問題であり、むしろ都市部でのコミュニティの希薄さによる近隣共助の体制の弱さは、地方よりも悲惨な事態を生みかねません。その上で、重要な問題は、地域防災計画や業務継続計画等が出来

上がっても、その実効性が担保されるのかどうかです。ある自治体での調査で、職員による地域防災計画の認知度が30%しかなかった。しかも自分が所属する部署の事務分掌を理解している職員が少ないという例がありました。5年に1度という平均的な地域防災計画の改定時期に、防災を担当した職員は懸命に記述内容を見直しますが、1年掛けて改定された計画は、人事異動によっても無関係と云わんばかりの事態となっています。計画やマニュアル等が出来れば、担当職員はお役御免ということと、その内容を全ての職員に共有させる方法や時間が取れない



鉄筋コンクリート造建物倒壊（輪島）

ことで、ホームページに公開するから、見ておくようにと通達されたとしても、一般市民と同じタイミングで初めて見るということで、行政職員としての責任ある役割が果たせるのでしょうか。さらに、その計画作成も職員が自力で汗をかいて作るよりも、コンサル等に委託する例が多く、ある自治体では近隣市の計画と誤字・脱字まで一緒という非常識な例もありました。あるコンサルによると仕様書以上の仕事はしないと行って、作った計画案のアドバイスを拒否した例もありました。絵に描いた餅という表現がありますが、絵にもならない程度の仕上がりで、世に出ることになります。防災計画やBCPは市民の生命と財産を守るバイブル的な計画ですから、ただ作るだけでなく、少なくとも数年に渡って見直しと新規知見を加筆できる職員を配置するべきではないでしょうか。

前任者の想いが 伝わらない引継ぎ

数年前に、豪雨災害で大きな被害を被った市がありました。その市ではその6年前にはほぼ同様な被害を経

験しており、そのため地域防災計画を見直し、職員の初動マニュアルを作成し、訓練も続けていきましたが、毎年休日出勤を続ける費用の問題があつて、訓練は2年で終わってしまいました。その結果、5年後に再度発生した豪雨災害で、災害対策本部が機能しないという事態に陥りました。災害対策が順当に取り組めなかった原因として考えられることは、その年の4月に防災担当課長と係長が新たに着任した2ヵ月後に豪雨災害が起こってしまったことです。災害発生30分後に災害対策本部を立ち上げるといふ手順は知ってはいましたが、本部席と各班の配置、リエゾンとマスクミの待機室等、全てが間に合いませんでした。各職員のピブスさえ保管場所が分からないという、全体がパニック状態となり、誰が何をするのかも分からないという状態になったのです。直ちに前任者を呼び戻すことで、翌日に災害対策本部の体制が整いましたが、この様に、地域防災計画やマニュアル等を作成してあつても、文章で保管しているだけでは、新任の担当職員には伝わっていないことが多々あります。

行政の人事異動は、辞令が交付されてからの移動期間が短く、次の担当への引継ぎと、自分の任務先での受け継ぎに、時間的な余裕がなく、議事録や書類によって引き継がれる場合が多くなるようです。しかし、いくら文章やデータが十分にあつても、担当者の言葉での引継ぎが最も効果的であり、特に災害を経験している場合、災害対策本部の立ち上げを行ったことなど、その時に感じた雰囲気や上司を含む災害対策時の情報の共有や対策の判断等を決める時の心の機微など、話し合わなければ通じないことがいけばん大事ではないでしょうか。事務の引継ぎは時間を掛けて当事者が話し合うことが絶対必要です。また、危機管理部署の管理職の移動は、可能な限り、秋まで待つべきだと思います。夏にかけての大雨等の被害を避けることと、この間に地域防災計画やマニュアル等を熟知できる時間を設けるべきではないでしょうか。

職員のロジスティックスが

二の次

行政機関の防災計画に足りない項目は、職員の安全対策ではないでしょうか。市民の生命と財産を守るという原則の元に、地域防災計画や業務継続計画、各種マニュアル等は綿密に組み込まれていますが、実際に対策に従事するのは職員です。大規模災害では職員自身も被災することがあり、阪神・淡路大震災では、発災3日後の職員の出勤率は60%に達しませんでした。行政の人手が不足する中で市民からの問合せや要望は膨大な量になり、職員は不眠不休の状態で職場に居続けることになり、3日間一睡もせず、メンタルに異常をきたし、緊急入院した例もあります。ある災害では、消防署員が2日間食事を提供されず、被災者への炊き出しにも手が出せず、我慢を強いられていることを知って、消防士の家族が駆け付けて、消防署の駐車場で炊き出しをしたという報告がありました。災害時に職員が、万全な体調を維持して業務を続けるには、最初から職員のためのロジスティックスを作成しておくことが望まれます。休息できる場所・仮眠できる場所と寝具等の装備、食事の備

蓄、水なしで使えるトイレ・洗顏剤・洗髪剤等も必要です。冬季の暖房・夏季の冷房等を含めて、被災者が安心できるためにも、職員のロジスティクスは必須事項ではないでしょうか。

ある自治体では、備蓄だけでなく、職員自身が自分の常備品としてチョコレートや飴等を机の中やロッカーに置くようにしていると聞いたことがあります。

上位組織にできない 計画の精査と検証

市町村の地域防災計画等は、国の災害対策基本法等が改訂（あるいは改定）されることで、都道府県の地域防災計画が修正されることで、市町村にも見直しが求められます。ところで、「改訂」と「改定」には多少の違いがあることをみなさんは承知しているのでしょうか。「改訂」とはすでに書かれた文章の記述の仕方や内容を書き直すことで、代表的な例としては、気省庁の防災気象情報において、避難勧告が無くなり避難指示に一括された時などがありま



2階建て木造住宅倒壊(穴水)

す。「改定」とは、いちど決められた内容を変更する場合や、新たな制度等が決まった場合などがあり、かつて災害時要援護者と称していた対策が、東日本大震災を契機に、避難行動要支援者対策という新たな政策が導入された時などがあります。阪神・淡路大震災によって災害救助法の一部改定や、東日本大震災によって、南海トラフ地震対策が見直されたような場合等は大幅な改定ですが、一部分の表現についての修正や加筆等の場合は、改訂となる場合が多く、このような改訂や改定に当たっては、内閣府や所管省庁から、

ガイドラインや指針が発表され、それに基づいた計画のひな型等も提供されるので、その通りに書き込めば良いと思っっている市町村が多くあります。しかしながら、ガイドラインやひな型によって、時々市町村が困惑する場合があります。ガイドラインが急に一部修正・消去・加筆される場合があります、せっかく書き上げた計画を再度見直すことになる場合があることです。ところで、改訂の場合は、市町村で危機管理担当職員の手で補正される場合が多くなりますが、市町村における地域防災計画の見直しには、上位組織である都道府県による改訂部分を事例として提供し、新旧比較表を付けて、市町村が改訂すべき部分を指導することになっています。改訂済みの計画を都道府県が精査していない事例も多く、一部の改訂ならともかく、大幅な改定となった場合は、都道府県として十分な時間を掛けて、内容の精査をすることが必要ではないでしょうか。ある市の地域防災計画の改定を受託したとき、県が丁寧な新旧比較表と改定部分の詳細な解説を提供してくれましたが、県内他の市町では、県の見本を適当に解釈した例があり、見直した内容と擦り合わせした結果、数カ所の見解の違いを見たことがありました。なぜこうなったのかを調べたところ、県による内容の精査担当職員が多忙で十分行き届かなかったということでしたが、そのこと以上に問題と思われることは、個別避難計画の作成や要介護サービス事業所のBCP作成を進めていた時、作成の義務化と云いながらも、事業所が作成した計画の内容を、指示している市町村や都道府県において、内容を精査・検証できる職員が居ないということです。報告することで完了したとしています。紹介するなどができないものでしょうか。行政の役割りと責任は、災害に関わらず、公務として当然なことながら、実務を行う市町村や事業所等にとっては、内容の正確性や適応性等については、上位組織である関係省庁や都道府県からのガイドライン等が、人によつての理解に誤差が出ないよう、的確に表示して欲しいと思います。