

地方自治体における防災・危機管理の心得

初代兵庫県防災監、前兵庫県副知事 齋藤富雄

兵庫県の初代防災監として

私は、20年前の阪神・淡路大震災を経験し、兵庫県の初代の防災監に就きました。これは、阪神・淡路大震災の翌年にできた危機管理の専門職です。今では47都道府県や大きな市町では防災監、あるいは危機管理監という職がありますが、その当時は全くなく、いわば全国初の防災監に就任したことになります。

就任した当初から様々なことが起きました。台風被害、佐用町の水害、あるいは高病原性鳥インフルエンザ…。鳥インフルエンザは、初め京都で起きたのですが、その養鶏業者は兵庫県の姫路に本社がありますので対応に迫られました。あるいは新型インフルエンザで、国内感染第1号が、兵庫県の神戸高校の高校生でしたから、大変な騒ぎになりました。福知山の列車の脱線事故やナホトカ号重油流出事故、明石の花火大会での事故など、警察事案も含めて、次から次へと様々なことが起きました。

それまでの兵庫県の防災というのは、決して自慢できる体制ではありませんでした。兵庫には、そして近畿には、地震は来ないというのが通説でした。地震は東海地方、特に静岡での発生が想定されていました。ですから、政府も静岡県も対策に力を入れています。危ないと思うから、みんな備えをするのです。来ないと信じ込んでいるところでは、備えは進みません。阪神・淡路大震災は、全く無防備なところに、直下型地震が起きたのですから、十分な対応ができるはずもありません。私は、震災直後に防災監に就任し、兵庫県の防災体制の再構築を担ってきました。防災監のときに、私が常々思っていたのは、良きにつけ悪きにつけ、私どもの対応が全国の皆さんのお手本になるので、頑張らなければならないことです。その思いで、やってきました。

阪神・淡路大震災

先ほど申し上げたように、阪神・淡路大震災というのは、全く予期していないところに起きた地震です。私が今、心配しているのは、大方の関心が津波を伴う地震、南海地震、東南海地震、東海地震、3連動地震に集中している点です。しかし、通説では、この津波を伴うトラフが動く地震の発生前には必ず直下型地震があります。この直下型地震というのはどこで起きるのかわからない。みんなの関心が津波地震に集中しているときに、直下型地震が起きるかもしれない。ですから、私はいつ、どのような災害が起きてでも対応できるような体制こそが必要だということを、まず申し上げておきます。

阪神・淡路大震災のときに、私は知事公室次長兼秘書課長をしていました。知事を直接支えるポストです。震災の当日、私は5時30分に起き、1時間後には東京へ出張しようとしていました。起きて16分後に地震が発生しました。被害の最も大きかった神戸市東灘区に住んでいましたが、何とか家は傾く程度ですみました。知事がどうなったのかと気になったのは、それから約1時間半後でした。知事公舎は本当に普通の民家なのですが、まったく連絡の取りようがない。それで自転車で知事公舎に向かいました。ところが、知事公舎のある地域は地盤が固い地域なので被害が少ない。7時40分ぐらいに着いたのですが、知事はちょうど出勤するところでした。知事の無事な姿を見て安心をした私は、そのまま知事の了解を得て、家族の事に対応するため自宅に帰ってしまいました。このような職員ばかりですと県庁の防災対応は出来ないことになります。知事が出勤したのは8時です。後に出勤が遅いと非難を浴びました。随分と、そのまま帰宅してしまったことを反省しました。

しかし、阪神・淡路大震災の時には、県庁職員は初動の際に何をすれば良いのかわからなかったのです。地震に対して何の知識もない。翌日に出勤した私は当時の貝原俊民知事と、それから100日間、県庁から出ず、泊まるのも絨毯の上に段ボールを敷いて、毛布を敷いて、防災服そのまま寝ました。そのとき、「最高責任者が体を壊したらどうするのですか、リーダーとして、健康維持も大切なことだから帰ってください、1晩でもいいから帰ってください」と言いましたが、知事は「今、被災者は学校の体育館で、十分な水もなく、厳しい生活をされている。自分が今やらなければならないこと、対策を考える上で、できるだけ被災者と近い環境の中で考えないといけない」と言い、頑として聞き入れませんでした。リーダーとして、それが本当に正しい姿なのかどうかはわかりませんが、その心意気は、わかる気がします。

私はその後、防災危機管理の責任者に就任しました。知事が言われた言葉、そして震災のときの知事の対応を忘れずに、様々な事案に対応した。そういう気持ちというのは、私はやはり大切だと申し上げておきます。

市町村の防災力

私が今でも大切だと思うのは、市町村の防災に対してです。広島市の土砂災害、伊豆大島での土砂災害、あるいは常総市の水害…。東京都は世界でも指折りの防災対策を持っています。しかし、伊豆大島の大島町の対応を、東京都が代わってすることはできないのです。広島市の対応を広島県が代わってすることはできないし、常総市の対応を茨城県がすることもできません。結局は、市町がどのように対応できるかが、日本の防災の基本だということです。

国や都道府県は、財政力、組織・体制の点からも、防災をやろうと思えば力を注ぐことができますが、財政力の弱い市町村では、そうはいかない。しかし、結局のところ、市町村のリーダー、つまり首長の防災に対する考え次第だと思います。首長の態度次第で、その地域の防災力に差が出てくる。住民側からすれば、どこに住むかによって、安全、安心に格差が生じる現状があるということになります。

ご承知のように、消防力というのは、国が基準をつくっています。町の規模に応じて、消防自動車の数や消防のスタッフ数など、基準がある。基準があるということは、その基準に達成するための補助制度ができています。しかし、防災力には基準がない。それぞれの首長の判断一つにかかっているわけです。防災に力を入れる首長もいれば、力を入れない首長もいる。力を入れなくても、誰も何も言わない。ですから、日本の防災体制の最大の弱点というのは、防災力の基準がないことだと思います。基準ができれば補助制度もきっちりできる。これだけの規模の市町村であれば、防災の責任者を何人置きなさいということになる。そのための補助をしましょう、防災センターをつくるための補助をしましょう、通信施設を造るための補助をしましょうということになる。通信施設は、総務省でも国交省でも補助をしているため、縦割りの通信制度で互換性がない。隣の町と、隣の県と互換性がないから、両方の連携がとれない。リーダーには、これからの国に対する、県に対する、あるいは自治体間同士の防災体制の強化の動きに関心をお持ちいただきたい。

拠点の整備

私自身が経験し、あるいは見聞きをした結果、防災について、どんな災害でも共通する基本があると思います。常総市の例ですが、平成26年の11月に鉄筋3階建ての新庁舎が完成した。東日本大震災で震度6弱を経験した際は古い庁舎だったので、大変な被害が起きた。そこで耐震化した。ところが、水害

対策ができていない。非常電源も外に置いたままだった。そして、平成27年9月11日の水害で浸水してしまった。今日では、風水害、土砂災害がどこで起きても不思議ではありません。従って、災害対応の中心拠点である本庁舎は、水害対策、地震対策、土砂対策、いろいろな対策ができるようになっていないとだめだということです。

しかしハード面の整備は、県ではできるかもしれませんが、市町村では難しい。兵庫県では、200項目にわたり市町の防災体制の充実度について、毎年、調査を行っています。兵庫県は、阪神・淡路大震災以降、市町も含めて、防災体制は非常に進んだと思っています。しかし、残念ながら、災害対策本部の耐震化は73%、災害対策本部の浸水・強風対策については49%、非常用電源の浸水対策は73%までしか対応できていないのが現実です。ここが、兵庫の防災体制が強くなるかどうかの瀬戸際だと思っています。組織をあげて災害対策を行うには、やはりハード面での整備も必要です。

組織体制の整備と人材の育成・活用

阪神・淡路大震災前の兵庫県の防災体制は、知事―副知事―生活文化部長―消防交通安全課―防災係となっており、防災係では、係長1人に係員が4名、合計5名で防災を担当していました。当時の県の防災体制は、全国的に見ても平均か、平均より上かもしれない。しかし今の防災体制は、知事―副知事―防災監となっており、防災監の下に防災企画局と災害対策局を設置しています。防災企画局には、防災企画課、防災計画課、復興支援課があり、災害対策局には、災害対策課、防災情報室、消防課があり、総勢80人です。県下の情勢を見ても、76%の市町が、防災専任の組織を持っています。専門の組織、職員というのは、私は防災に関して絶対に必要だと思っています。防災課には専門的な人材が求められます。

首長は、教育も、福祉も、農林も、土木も、色々な分野について責任を持っている。防災や危機管理のみ責任を持つわけではない。だから防災の専門職員、責任者を1人置く。その専門職員は、24時間365日防災のことを考えてくれる。そういう職員がいるだけで、何かあれば市長、町長に判断を求めにくるし、情報もすぐ入るようになる。防災は日ごろから、防災関係機関と顔をつなぎ、顔の見える関係を築く必要があります。人と人とのつながりができるということは、組織を置いていなければできないのです。

平成21年に大水害のあった兵庫県の佐用町は、4町が合併して1つの町になりました。合併直後に水害が起きました。合併直前は1町に0.5人の割合で防災担当がおりました。4町全体で2人の数がいました。ところが合併して、新町になっても割合は0.5人のままだったのです。町の面積は4倍になったのに、それを受け持つ職員は増えていないどころか1/4になったのです。合併というのは、合理化のメリットを求めて行ったわけですから、専任者を1人置くことも難しいのかもしれませんが。しかし、兼務でやると、もう一方の仕事に追われて、防災がおろそかになってしまうのです。

計画、マニュアルの作成、熟知

私が全国で紹介しているのは、ポケット版のマニュアルです。それも、これは市長版、あるいは県の幹部版、管理職版、一般職員版とできると良いと思います。自分が何をすべきかがわかるマニュアルをつくる必要があります。マニュアルにこだわってはだめですが、マニュアルがなければ、合理的あるいは効果的な行動に結びつかないこともあります。マニュアルは熟知した上で、臨機の対応、判断をしていくことが必要だと思います。

マニュアルづくりもコンサル任せではだめです。各自治体の良いマニュアルを集めて、自分の組織に適したものをつくれれば良い。そこでコンサルと一緒にすることが、必要なのです。マニュアル

をつくる作業を、職員が1人でも担当すれば、マニュアルの専門家ができます。彼に聞けば、どこに何が書いてあるかがわかる。そのような職員が育ちます。完成品までノータッチで、できたものを印刷物にするだけでは、ほとんどの人が理解しないのです。防災関係組織のマニュアルは、どこでもよくできています。肝心なことは、大きな災害になればなるほど、防災部局だけが災害対応をするのではない、ということです。福祉も、農林も、様々な班が全組織を挙げて災害対策をするようなマニュアルが必要です。

今、タイムラインという、台風が来る前から、いつ誰が何をするかを決める計画づくりが進んでいます。私が思うに、いつ誰が何をすることも非常に重要ですが、「どのようにするか」というマニュアルができていない。いつ誰が何をどのようにするかが、マニュアルでわからないと、職員は何をすれば良いかわからない。さらにマニュアルで必要なのは、誰であろうと出てきた順番に何をすることがわかるマニュアルになっていないとだめだということです。そういうマニュアルができていないか、できていないかによって、初動対応が大きく変わってくるのです。

災害対応する計画やマニュアルは、防災部局にだけ必要なわけではありません。このような事例もあります。兵庫県では、20年前の震災の半年前から非常時対応システムを整備していました。80億円をかけて、県内一円にネットワークを構築していたのです。ところが、ほとんど機能しなかった。その大きな理由は、ほとんどの職員が使い方をわからなかったからです。

市町村に配備されている防災行政無線は、普段は放送の担当者がスイッチを入れて、放送する。簡単なことですが、やり方を知っている職員が出てこなければ、誰がどのスイッチを入れればよいかわからないから、結局、放送できないことになります。ですから、災害用の設備、機器は普段からできるだけ使うようにしておく。誰でも使えるようにしておくことが非常に重要なのです。

災害対策本部会議の機能を見直す

災害対策本部会議が形骸化しています。災害対策本部会議が連絡会議になってしまい、災害対策本部会議とは別に、幹部だけが集まって協議するという、二度手間、三度手間で開催している。広島市の土砂災害では、3時30分に災害対策本部が設置された。しかし、会議が開かれたのは7時半です。4時間空白がある。災害対策本部は、設置することが目的ではありません。災害対策本部は、少なくとも設置してから1時間、2時間以内には会議を開き、情報を共有して、その上で課題を解決するための対策を協議しなければなりません。災害対策本部会議の機能そのものを見直しが、私は必要だと思います。情報収集、現状分析、課題の抽出、対策の決定、実施、評価、見直しができる本部会議が必要です。

今、報道機関を入れて、オープンな中で本部会議を開く傾向にあります。しかし、テレビカメラが回っているときに、「市長、それはおかしいです」と言える部下がいるでしょうか。兵庫県では2段階方式で、本部長の訓示と各班の報告までをオープンにしています。その後、記者には退出してもらい協議をする。終わった後、協議結果について本部長が記者会見する。全てをオープンにして情報公開をしる、という声は強いですが、やはり協議の段階での議論というのは誤解を生む可能性があります。活発な本部会議をやろうとすれば、2段階方式を考える必要があると思います。

気をつけていただきたいのは、知事に緊急の報告を入れるのは、秘書課長を通じて行うことになっていないか、ということです。それでは伝言ゲームになり、緊迫感が伝わらない。今、何が起きているかという緊迫感を伝えるためにも、防災危機管理の責任者から首長に直接連絡が入るルートをつくらなければなりません。直接連絡が入れば、首長も直接指示ができる。伝言ゲームをしていたのではだめです。

災害対応を経験した自治体は、確かに危機管理、災害対応は非常に強くなります。しかし、本当は体験してからでは遅いのです。それでは、どうするか。他所で起きたことを、自分の組織に当てはめてみる。同じ時刻に、同じことが起きたら、自分の組織はどう機能するか。例えば広島市で起こった土砂災害が、自分の土砂災害危険地域に、同じ時刻に、同じことが起きたら、どう組織は動いていくかを検証してみる。他の事例から学ぶということが非常に重要です。

[「平成27年度 市町村長防災危機管理ラボ」(平成27年11月17日、於：愛媛県)での講演より]