

阪神・淡路大震災に学ぶ

—地域防災計画を考える—

駒澤大学文学部

教授 山本康正

はじめに

犠牲になられた方々や被災された方々には申しわけない言い方になるが、阪神・淡路大震災は、実に多くのそして貴重な教訓を私たちに与えてくれた。これからもずっと歴史に刻まれる地震として、折に触れ引き合いに出されることであろう。

私たちが学んだ教訓のうち、第一は、これまで「大丈夫だ」と考えていたことが必ずしもそうではなかったということである。ハード面における安全神話の崩壊ばかりではない。ソフト面でも、例えば、「地震の揺れと同時にあわてて外へ飛び出すのは危険だ」と言われてきたが、状況によっては「あわてて外へ飛び出す」べきであるかもしれない。災害への対応には、ハード、ソフト両面で、あらゆる状況にあまねく通用するような唯一絶対のルールは存在しないということがハッキリしたということである。

第二の教訓は、行政ばかりがいくら頑張っても、防災の問題は解決しないということである。この点は、後でもっと詳しく検討するが、地域住民や企業あるいはボランティアがそれぞれ適切な役割分担をしながら、予防対策、応急対策に取り組まなければならないということである。

今回の震災では、避難所に対する行政からの支援活動に限界があったため、避難所の開設及び運営管理を避難住民自身やボランティアたちが行うという例が多く見られた。地域防災計画の多くは、応急時の避難所の「開設」およびその「管理・運営」を行政の役割として位置づけている場合がほとんどであるが、現実には、夜間や休日には言うに及ばず、平日の昼間でさえも、地震の直後に行政の職員が避難所に指定された小学校や公民館を市内各所で「開設」することは「物理的に」不可能である。今回の地震は、避難する人たちが自分たちの避難所の開設や管理運営に責任を持って従事するような計画が必要であることを教えてくれた。

第三に、今回の震災を通じて、災害発生時にはボランティアが大きな力になること、そしてそのボランティアを活かすには現行の制度では無理であることが分かった。

筆者は、すでに一昨年（2011年）の北海道南西沖地震に関する東京都の調査報告書において、殺到するボランティアを被害地の自治体が受け付けし、配備もするという現行の体制を改める必要があることを指摘し、できれば日赤などの全国的な民間団体が、被害隣接地に臨時のボランティア・コントロール・

センターのようなものを開設し、ここで、いわゆる「コーディネーション」を行うべきであることを主張した。そうしたセンターは複数のボランティア団体の連合体であっても良い。今後、災害時においてもますますボランティア活動の重要性が増大すると考えられるだけに、早急にそうした体制の整備が望まれよう。

今回の震災でも、被害を受けた某市が、震災直後にラジオやテレビを通じてボランティアの登録をびかけた。市では、不足気味の職員の中から7人程度の職員を割いてボランティアの受け付け専用窓口を設置した。さらに、ラジオやテレビを視聴した被災地内外の住民は、登録や問い合わせのため当該の市役所に一斉に電話をかけ、電話の輻輳に一層拍車をかけてしまったことが推測される。周辺地域をはじめかなり遠方からのボランティア志願者が次々に登録していたが、結局、登録されたボランティアは、一部を除いてうまく活かされることがなかったようである。前述のようなやり方をすれば、ボランティアの力をもっと有効に生かすはずである。

以下本稿では、そうした教訓のなかでも、今回の震災を通じて特にハッキリとした、「日本の地域防災計画の特徴と問題点」を整理しておきたい。

ここでとりあげる「日本の地域防災計画の特徴と問題点」とは、(1)被害対応型応急体制、(2)要請主義、(3)被災自治体への全面集中型応急体制という3点である。

1. 被害対応型応急体制

特徴の第一は、応急計画が被害対応型であるという点である。わが国では、ほとんどすべての地域防災計画において、応急時の初動体制は被害状況に応じて立ち上がる仕組みになっている。ある地域防災計画では、「災害対策本部の設置」について次のように書かれている。

地震による災害が発生し、又は、災害が拡大する恐れがある場合において、強力に防災活動を推進するために必要があると認めるときは、市長は、災害対策基本法第23条第1項の規定に基づき、〇〇市災害対策本部を設置するものとする。

こうした規定では、地震発生後、まずどこでどの程度の被害が発生しているのかが確認された上で、「必要があると認められる」までは災害対策本部は立ち上がらないことになる。論理的に言って、所管地域内の被害状況の把握に時間がかかれば、それだけ災害対策本部の設置は遅れることになる。

すなわち、日本の地域防災計画においては、応急時の初動体制というものは、必然的に「後手をひく」ように出来ているのである。今回の震災において、大手企業の対応を調べてみると、地震発生後の被害の詳細はわからなくても、また「災害対策本部」の設置の如何に関わらず、とにかく、まず運送手段や物資の確保策を講じておくといった対応をしているところが多い。被害が思ったほどでなければ、こうした措置は当然空振りに終わったかもしれない。しかし、今回のような大被害が生じているような状況では、

こうした初動段階での「見込み」対応が、当該大企業によるその後の応急活動や復旧活動をきわめてスムーズにしているのである。

「被害状況を見て」立ち上がったのでは、後手を引く。だから被害の「概要」だけを把握して、初動体制を立ち上げるべきだという議論もある。それも結構であるが、やはり「被害状況を見て」立ち上がっていることには変わりはない。

今後は、地震発生後2分程度で気象庁から発表される「震度速報」に対応して初動体制が立ち上げられるように規定を変更すべきであると思う。「どこでどの程度の被害が発生しているかわからないようでは、たとえ初動体制を立ち上げても、応急対策がとれないではないか」という反論があるかもしれないが、すでに東京消防庁や川崎市などで実用に供されている地震災害の予測システムを事前に整備し、ある一定の震度の地震が発生した場合には、どの程度の被害がどこで発生するかをある程度想定しながら初期対応をすればよい。詳しい被害状況はそうした初期対応を遂行する中で把握してゆけばよい。

2. 要請主義

第二の特徴は、地域防災計画や諸種の協定における「要請主義」である。地域防災計画や市町村間の相互応援協定、あるいは関連防災機関や民間団体との間の協定などには、「……等必要事項を明らかにして要請するものとする。」とか「この計画の定めるところにより要請する。」といった文章があちこちに登場する。これは、被害地の自治体がほぼ正確に被害状況を掌握しており、どん

な種類の応援がどの程度必要であるのかきちんと分かっているという前提に立って立てられている計画である。そうでなければ、「必要事項を明らかにして」応援要請などできるはずはない。

しかし、現実には、被害地は情報空白地帯になるのが常であり、被害地の自治体は自らの所管地域においていかなる事態が発生しているのかを、ラジオ・テレビを通して理解するといった状態になることが多い。当の被害地よりも被害地周辺や遠隔地の方が被害状況をよりよく把握しているといった逆説的状况が生まれる。参集できた職員は少なく、庁舎も被害を受けて混乱しており、被害情報もまともには集まらないといった状況下では、被害を受けた自治体の要請を受けて応援活動がスタートするといった計画は、実効性も迅速性もともに欠くものといわざるを得ない。迅速かつ実効的に機能する計画や協定であるためには、発災時の具体的な応援内容や応援方法を事前に決めておいて、いざというときには被害を受けた自治体の要請の如何に関わらず、一定範囲の応援活動が半ば自動的にスタートするようになっていなくてはなるまい。

3. 被災自治体への全面集中型応急体制

第三の特徴は、地域防災計画に見られる応急体制が、ほとんどの場合、被害地自治体への「全面集中型」体制であるという点である。原則として、被害を受けた自治体が責任を持って事態に全面的に対処するというのが、日本の地域防災計画の基本思想である。自市町村のみでは手に負えなくなっても、決して「ギブアップ宣言」をすることなく、

必要な応援を「要請」によって調達し、あくまで被害を受けた市町村が主体的に対応するという発想である。他市町村の自発的な協力は計画上あり得ないことであり、前項に述べたような「要請」に基づく協力が行われるだけなのである。自市町村のみで対応するのが原則であるから、一部消防関係の計画を除けば、「応援受け入れ体制」について具体的な計画が規定されていることも少ない。とにかく地域防災計画にみる応急体制は、被害を受けた自治体が応急活動のすべてを取り仕切るという体制なのである。

その結果、例えば冒頭で述べたように、避難所の開設や運営・管理あるいはボランティアの受け付け・配備までも、被害を受けた市町村が自ら行わなければならないということになる。ただでさえ職員が不足し、しかも混乱状況にある応急対応時に、しかも下手をすれば庁舎まで崩壊しているような状況下において、被災市町村がこれほどまで全面的に対処するような計画が何故必要なのか、理解に苦しむところである。

今回の震災において、一部マスコミは「市は備蓄をしていなかった」という批判的報道をしていた。しかし、被災した市の地域防災計画では、食糧供給計画の項において、いわゆる「流通備蓄」の考え方に則った応急給食計画が述べられている。従って、「備蓄をしていなかった」という指摘は必ずしも正確ではない。問題はむしろ次の点にある。すなわち、仮に市が通常の「備蓄」をしていたとしても、今回の地震後の交通渋滞や職員の参集状況を考えてみれば、備蓄食糧を即座に避難所に配送することはできなかったのではないかという点である。そもそも、応

急用の水や食料を行政が一括備蓄するという発想に無理があるのではないだろうか。

「二日目(あるいは三日目)からの飲食料は届けましょう」といった計画であれば実行の可能性もあろう。「発災直後の一日あるいは二日程度の飲食料は、住民自身で準備しておいてくれ」という計画が本来あるべき実効的な計画なのではあるまいか。

被災した自治体が「何もかもやります」といった、一見格好の良い計画は、発災後にはほとんど役に立たないと考えた方がよい。役に立たないどころか、そうした計画を行政が真剣に考えれば考えるほど、住民のほうはますます行政への依存体質を強め、災害に弱い存在になってしまうのである。

行政は、第一に「出来ること出来ないこと」を、そして第二に「実際問題として、誰がどのような方法でやるのが最善であるのか」という点について積極的に発言し、社会的コンセンサスを形成しておかなくてはならない。具体的には、まず住民組織との役割分担を適正なものにしなければならぬ。住民組織といっても、被災地外のボランティアと被災地内の自主防災組織の双方の役割分担が必要であろう。ボランティアの問題についてはすでに述べてあるので、ここでは自主防災組織との役割分担について述べておきたい。

今回の震災でも、倒壊した家屋の下敷きになった人を救助しようとしても、救出用の機材がないためになかなか思うように救助できなかったという住民の報告を何度か聞いている。特に、コンクリートの建物の倒壊現場では、電気ドリルのような特殊な機材がないと救出活動は無理であろう。そう

した資機材の整備も含めて、地域住民の役割分担を見直す必要があると思う。

自主防災組織の育成指導や資機材の整備を通じて、住民の能力の向上を図り、避難所の開設・運営・管理や初期消火・延焼防止、あるいは救出救護や地域住民による備蓄と応急給食・給水などを、発災直後から孤立無援状況のなかでも、地域住民だけである程度実行できるようにしておかなくてはならない。

次に、企業との協働関係をもっと緊密なものにすべきであろう。ヘリコプターや車両、船舶、会社の寮や社宅、重機類や種々の緊急用生活物資などなど、企業所有の施設や資機材・物資の多くは、応急対応時にきわめて有効に活用できる。しかし現状では、業界団体などとの協定は別として、個別企業所有の施設や資機材・物資を利用することに関して行政はかなり消極的である。費用負担の問題や事故がおきた場合の補償など、厄介な問題が存在するからである。被災市町村が、個別企業所有の施設や資機材を積極的に活用するような、いわゆる「民活型」の地域防災計画を立案するためには、もちろん当事者同士の事前の打ち合わせが相当必要であろう。加えて、そうした民活型防災計画に対する社会的認知を得るための活動も必要になる。

さらに、他市町村、特に隣接市町村との応急時の協力関係を見直しておく必要がある。

「要請主義」の項でも述べたが、応援側の主体的・自発的活動も可能な協定しておくなど、応急時に機能しやすい計画が必要である。

隣接市町村との協力関係については、法的な面でも改善が必要であろう。災害対策基本法では、第17条及び第19条において市町村防災会議の協議会や指定地域市町村防災計画に関する規定を設けており、必要かつ効果的な場合には、隣接する複数の市町村が協同して防災計画を作成することが出来るようになっている。しかし、昭和48年に「数市町村が災害対策本部を共同設置することが可能であるか」という徳島県からの質問に対し、消防庁は、「災害対策基本法自体にその定めは無いし、また地方自治法から見ても、数市町村が災害対策本部を共同設置することはできない」という見解を示している。

すなわち、応急対応時の隣接市町村間の協働体制は、法制度の上でも否定されており、否応なしに、応急時には市町村はそれぞれ独自に対応せざるを得ない状況となっているのである。各種の協定によって、そうした限界を克服しようとしているのが実情であろうが、その協定もまた、「要請主義」の項で述べたような問題を抱えているのである。

今回のような都市災害や一昨年鹿兒島における河川洪水などの災害においては、隣接市町村が共同して災害対策本部を設置することによるメリットは大きいと考えられるので、今後そうした方向に向けて制度が改善されることが望ましいといえよう。