

□ 地方自治体と危機管理— 阪神・淡路大震災から 5 年にあたって —

神戸大学都市安全研究センター 室 崎 益 輝

はじめに

阪神・淡路大震災以降、従来の「防災対応」という言葉にかわって、「危機管理」という言葉が自治体においても、盛んに用いられるようになった。ところでなぜ、危機管理という言葉が多用されるようになったのであろうか。多分にそれは、アメリカの連邦緊急事態管理庁(FEMA)の「危機管理モデル」に学んで、わが国の防災対応や防災計画の見直しをはかれとの、思いゆえのことと推察される。となると、従来の防災対応と新しい危機管理とではどこが違うのかを明確にして、自治体においても地域防災計画などの見直しがなされなければならない。危機管理という流行語が、単なる看板の付け替えあるいは言葉の遊びであってはならないからである。そこでここでは、今一度5年前の阪神・淡路大震災が日本の防災対応に投げかけた問題が何であったか、またその問題を解決するのにアメリカの危機管理のどこを学ぶべきかを考察し、自治体に再度の真摯な防災計画の見直しを促すことにしたい。

阪神・淡路大震災で問われたもの

それでは、阪神・淡路大震災でわが国の自治体の防災対応の何が問われたのかを、中心的な論点に絞って、ここでは整理しておきたい。

(1) 予測の甘さ

その第1は、対策の前提となる災害像のとらまえかたの甘さである。わが国ではしばしば、災害後に「予想外のことが発生した」という言い訳けでお茶を濁す傾向があるが、本来ならば「予想できなかったこと」を恥じなければならないのである。例えば、阪神・淡路大震災での、震災前の計画段階における「震度5強」の問題は、単に自治体が防災を値切ったと捉えるだけでは不十分で、わが国の「万一に備えよう」としない

「防災対応姿勢」や「過去の経験則にしがみつく被害想定手法」のなせる業として捉えなければならない。つまり、起こりうる最悪の事態をすべて拾い出す視点と手法が欠けていたのである。

大震災で明らかになったことは、歴史上最大の地震が必ずしも最悪の事態ではないこと、また過去のメカニズム通りには震災

は再現されないということ、であった。となると、災害像の想定法そのものを抜本的に改めなければならないが、震災後の各自治体の対応をみると必ずしもそうはなっていない。想定の基本的な考え方をそのままにして、対象地震を震度7につながる直下型に置きかえ、予測図式を阪神・淡路大震災で得られた因果関係に置きかえた、に過ぎないといえる。

(2) 対応の甘さ

第2の問題は、即応的で効果的な処置が成しえなかったという対応の甘さである。

適切な時期に的確な対応を施すという点で、無数の手抜きがあったということである。この原因を「応急対応マニュアルの杜撰さ」に帰着させる理解が一般的であるが、それは必ずしも適切ではない。職員の参集基準が明確になっていなかったために対応が遅れたという理解は、間違いではないが本質をついたものではない。マニュアルにない事態や予測を超えた事態が発生した場合における、オペレーションのシステムが欠落していたことを、むしろここでは問題にすべきである。杜撰なマニュアルの中身を問題にする以前に、そのマニュアルに依存しすぎる体質を問題にしなければならないのである。

対応の成否は、意思決定のあり方に基本的に規定される。どうして意思決定が迅速かつ的確になされなかったかという点、情報の収集が不十分であったこともあるが、大局をみて即断するリーダーシップに欠けていたことが問題なのである。硬直的な前例や慣習に縛られ、また規則頼みや指示まの姿勢になって、身動きが出来なかった

というのが、対応遅れの根本原因であった。となれば、如何にして臨機応変のシステムを作り上げるか、緊急時のコマンドシステムはどうあるべきかを、指揮権の問題をも絡めて再考することが、ここでは求められよう。

それに加えて、対応の成否は、部隊や資源の運用のあり方にも規定される。マンパワーを含む限られた資源を如何に有効に活用するかが、鍵となる。組織間の連携や統合が問題にされるのはこのためである。阪神・淡路大震災では、縦割り行政や横割り行政の壁に阻まれて、効果的な連携が十分に成しえなかった。行政とボランティアを含む市民との連携も「ぎくしゃく」したものとなった。つまりは、活動を調整するコーディネーター機能をどのように確立するか、支援と協調のシステムが問われたといつてよい。この点についても、広域応援体制の整備などの改善がはかられているが、消防と警察あるいは自衛隊の間の連携や、公的機関と民間団体の間の連携など、まだまだ未解決の部分が残されている。

(3) 予防の甘さ

第3の問題は、予防を含めた事前の備えの甘さである。わが国の防災においては、先に述べた対応の甘さ以上に、この予防の甘さを厳しく問う必要がある。建物や都市の構造が脆弱なままに放置されたことが、大規模被災の最大の原因であったからである。何千人も命が奪われたのは、自衛隊の派遣要請が遅れたためではなく、住宅が無数に壊れたためである。建物の耐震補強など維持管理をおろそかにしてきたことが、命とりになったのである。この点では、ソフトよ

りはハード、事後よりは事前という、基本認識をもつ必要があるのではない。

ところでどういうわけか、事後の応急対策がすべてと思いつむ傾向が、わが国の防災対策にはある。応急対応の記述に終始する地域防災計画が多いのは、その反映である。死者が千人発生すると予測されれば、棺桶を千個用意することが防災対策だと勘違いしている自治体が、少なくない。千人が死ぬかも知れないというリスクをどう取り除くかについての方策を示すことが、本来の防災対策であるにもかかわらずである。

これに関わって、震災後の家屋の耐震補強が一向に進まない。耐震補強が掛け声だけに終わっているからである。何時までどのような方法で、といった具体策が示されていないので進まないのは当然のことである。予防対策を実行するプログラムや事業計画の欠如が、脆弱な都市の構造を放置してきたことを、ここでは肝に命じる必要がある。

これからの防災対応のあり方を考える

そこで、阪神・淡路大震災で明らかになった防災対応の問題点の克服の方向性を考えてみたい。無論、ここでは FEMA の危機管理を念頭に置きながら、その方向性を検討してみよう。

(1) 実践的な危険の把握

「被害を最小限に抑える」あるいは「万々に備える」という実践的な視点から、起こりうる災害像を科学的に把握するように努めなければならない。模擬試験の 1 つの問題

を繰り返し解いているような、現在の限定的な被害想定からの脱却が求められる、ということである。まずは量的予測よりも質的予測を重視し、災害の多様性を理解するよう努めること、次いで確定予測よりも確率予測を重視し、災害の不確定性を理解するよう努めることが欠かせない、と考える。

(2) リスクコミュニケーションの確立

上記の危険把握で忘れてならないことは、そこで得られた危険認識を防災に関するすべての組織、あらゆる人々との間で共有しなければならない、ということである。危険認識の共有が統合な連携の基礎となるからである。これについては、情報公開や防災広報などリスクコミュニケーションの深化が期待される。

(3) 組織的な防災力の育成と運用

FEMA では、問題解決をはかる基礎的な力をどうつけるのか、というところに力点を置いている。解決するための知識を詰め込むことよりも、解決するための環境づくりやシステムづくりを重要視している。

リーダーシップを含め組織としての対応力や管理力の強化をはかることを、危機管理の中心に置いているのはそのためである。

わが国においても、マニュアル主義あるいは項目羅列主義から脱却して、オペレーション主義あるいは対応能力主義に切り換える必要があろう。

(4) 緊急時のコマンドシステムの改善

上記の組織力のなかで最も大切なのが、リーダーシップでありコマンドシステムである。防災体制の一元化をはかること、縦割りの弊害をなくすこと、指揮権の現場委譲をはかることなど、迅速かつ的確に実行で

きる体制づくりを、心掛けなければならない。防災というものは、結果オーライである。人命を守り組織を守るという目標が達成されれば、その過程はあまり問題にしないというのが、FEMA 流のやり方である。わが国では、規則に縛られて柔軟性を欠く対応がしばしばみられるだけに、FEMA に学ぶところが多いといえる。

(5) 予防から復旧にいたる総合防災の展開

同じく FEMA では、緩和 (Mitigation)、防備 (Preparedness)、応急 (Response)、復旧 (Recovery) の 4 つの対応をサイクルとして総合的に展開する、防災対応システムを確立している。わが国においても、「起きてから対処する」のではなく、建物の耐震強化や防災制度の改善などの、事前の緩和や防備の対策に具体性と実行性を持たせ、緊急対応の負荷を和らげる取り組みを強化する方向に、大転換することを求めたい。

おわりに

トルコや台湾で大地震が起き、そこでの教訓に学んで、改めて防災対応のあり方を見直す必要に迫られている。また、震災 5 年の節目で、復旧や復興のあり方については山のように課題が出てきており、それを防災計画に反映させる必要にも迫られている。にもかかわらず、そのために地域防災計画の見直しを開始したという自治体をあまり聞かない。少なくとも私の関わっている自治体では皆無である。阪神・淡路大震災後の見直しで十分というのだろうか。中には、震災後の地域防災計画の見直しを終えて、防災対策部局を縮小した自治体があると聞く。防災とは、計画を実践により検証しさらに効果的なものにするフィードバックを通して、結果的に被害の軽減をはかることである。だとすれば、計画を作って終わりということは許されない。こういう状況をみると、どうも防災の心が欠落しているように思う。「次の災害では 1 人たりとも命を落とさせない」という強い意思をもって積極的に防災に取り組むこと、それが危機管理の原点であることを最後に確認しておきたい。