

連載
第1回

防災監のための危機管理講座

危険物保安技術協会理事 小林 恭一
協力 長岡市長 森 民夫

はじめに

最近、地方自治体に「防災監」、「危機管理監」などの役職が増えてきています。大規模災害など、自治体をあげて対応しなければならない事態が生じた時に、中心となって活動する役割が期待されていることが多いようです。

しかし、新しい役職であるだけに、自治体内部での位置づけ、役割、権能等が必ずしも確立されていない場合があり、また、業務についての知識や経験が乏しいまま任命され、とまどっている方もおられることと思います。

一方、阪神・淡路大震災以降、危機管理面での消防庁の役割は大きく変わりました。大規模災害時には、全国から出動した緊急消防援助隊のオペレーションを行うようになるとともに、被災都道府県や市町村に消防庁職員を派遣することが多くなり、災害時の県や市町村の対応ぶりなども直接見聞きする機会が増えました。このため、大規模災害時に、市町村や消防・防災関係者はどうすべきか、そのためにはどんな準備をしておくべきか、などということについての知見が、消防庁・消防研究センターや(財)消防科学総合センターに大量に蓄積されるようになって来ています。

これらの知見について、消防庁では、ホームページに「防災・危機管理 e-カレッジ」を開設して、インターネットを通じて体系的に学べる仕組みを作るとともに、実戦的図上訓練を含む体験型危機管理研修を全国数ブロックにおいて行う「防災危機管理ブロック・ラボ」を開催し、また、消防大学校においても市町村長や防災監等を対象とした防災・危機管理の「トップマネジメントコース」を設置するなど、様々な手段を用いて発信して来ています。

また、(財)消防科学総合センターでは、今年から「市町村防災研修事業」として、都道府県や市町村に出向いて行う「市町村長防災危機管理ラボ」を初めとする各種の研修事業を開始し、市町村における災害・危機管理対応のノウハウを体系的に整理して市町村長や市町村職員の皆さんに伝えていく新たな取り組みを行っています。

本講座は、以上のような背景のもと、主として市町村の「防災監」や「危機管理監」に役立て

て頂くことを念頭に、大規模災害発生時の対応のポイントや、平時における災害対応体制整備のポイントなどを整理していきたいと考えています。

なお、本講座の執筆にあたっては、平成16年の「新潟・福島豪雨」や「新潟県中越地震」において、実際に変な苦勞をされた森民夫長岡市長のアドバイスを受けることにしています。森市長とは大学時代に同じ研究室で卒業論文を共同執筆した仲ですが、新潟県中越地震では、たまたま被災市の責任者と消防庁危機管理センターの責任者という立場で、ホットラインで対応について遣り取りする巡り合わせになりました。

そのような関係もあり、今回、この講座について積極にご協力いただくことになりましたが、内容についての責任はあくまでも筆者にある、ということは、連載開始にあたってお断りしておきたいと思います。

1 「危機管理の時代」とマスコミとの連携

【危機管理の時代】

現在は、「危機管理の時代」と言われています。自治体に「防災監」や「危機管理監」という役職が設けられるようになったのも、それを反映してのことでしょう。

「危機管理の時代」と言われるようになった理由は、大きく分けると3つあると考えられます。

一つは、21世紀になってから、日本では、震度6クラス以上の地震、噴火、風水害などの自然災害が次々に起こり、また、産業災害も多発して、国民生活を脅かすようになってきていることです。これらの災害の多発は、それぞれ、「日本列島の地殻構造が活発化する時期(大地動乱の時代)に入った」という地学的理由、「地球温暖化に伴う異常気象の多発」という気象学的理由、「バブル崩壊以後の日本型安全システムの弱体化」という経済・社会学的理由などに起因する必然的なもので、この傾向はますます強くなると考えられています。

二つ目は、冷戦構造の終結により歴史的、民族的、宗教的対立が顕在化するようになり、中東情勢や東アジア情勢などともあいまって、日本でもNBC攻撃を含む大規模なテロ等が「絶対に起こらない」とは言い切れないようになって来たことです。このような情勢を背景にして、国民保護法が制定されたことも、自治体に「危機管理」の必要性を認識させるきっかけになっているのだと思います。

そして、三つ目が「危機管理の劇場化」です。これが最も強い理由かも知れません。

【危機管理の劇場化】

国や公共団体のトップにとって、否応なく「危機管理の劇場化」を意識させられるようになったのは、阪神・淡路大震災の時からでしょうか。あの時、首相や知事は、地震直後の対応について「危機管理がなっていない」とマスコミから厳しい追及を受けました。

その後、地震に限らず大規模な災害や事故、事件が発生するたびに、トップや自治体職員の対応ぶりがマスコミに注目されるようになりました。

大規模な災害等が発生し、住民の生命・身体や財産が脅かされたとき、その危機から住民を守ることは、自治体やそのトップの当然の責務ですが、現在ではそれに加えて、その対応ぶりが即座に日本中(場合によっては世界中)に報道され、その映像の中で、トップや職員が迅速かつ的確に対応していることを見せることが求められるようになってきているのです。

情報・通信・報道システムの発達がそのような「危機管理の劇場化」を可能にしてしまった以上、また、その劇場の中で上手に演じることが、その後の国民からの支援体制などにも影響を与えるようになっていく以上、自治体としては、もはやそのことを前提として「危機」に備えざるを得ないのだと思います。

[マスコミとの信頼関係を築き、味方につける]

大規模な災害等が発生すると、地元メディアだけでなく、日本中(世界中)からマスコミが集まって来ます。自治体は、そのマスコミを通じて住民を励まし、希望を与え、必要な情報を提供するなど、直接住民に訴えかけるとともに、意識してマスコミを味方につけ、被災地の状況を上手に全国に発信することが大切です。

そのためには、マスコミとの「信頼関係」を築くことが最も重要です。

災害時におけるマスコミ、特に地元メディア以外のマスコミから取材されることは、マスコミ対応に不慣れな自治体職員やトップにとって、ただでさえ住民の困難に直接向き合って戦場のような忙しさの中では、厄介で敬遠したくなることも知れません。しかし、マスコミの人たちの多くも、悲惨な現場を見て、「何とかしてあげたい」と思っているのです。そういうマスコミ関係者と信頼関係を築き、その思いを被災者の支援に役立つ方向でまとめることができれば、被災自治体として大きなメリットが得られます。

森市長は、マスコミとの体験談を次のように語ってくれました。

「マスコミ人の中には、行政の不備のあら捜しばかりして大切な仕事の邪魔をする人たちもいて、何度も怒り心頭に達しました。

しかし、葛藤の末、一部の不心得なマスコミ人と格闘しても消耗するだけだと悟りました。行政もマスコミも「事実を伝える」という共通の責任があるわけだから、マスコミとの信頼関係を築くことこそ肝要だと思ようになりました。

私の経験では、信頼関係を築くためには、良いことも悪いことも臆せず「公開」することが大切だと思います。市の災害対策本部の会議をマスコミに公開したのも、そんな思いからです^(注1)。

中には、発表できない事柄もあるでしょう。その場合は、「発表できない」ときっぱりと伝えるべきで、嘘をついたり逃げたりすることは良識的なマスコミ人をも敵に回すことになります。」

(注1)長岡市災害対策本部会議の公開については(株)ぎょうせい発行の「中越大震災」に詳しい。

森市長の経験から言えることは、「マスコミとの信頼関係を築くためには、公開すべき情報を積極的に公開する勇気を持つことが最も基本」だということだと思います。そして築いた信頼関係の上で、具体的には次のような様々な配慮を行うことにより、劇場化した現代の災害対応を制する戦略をもつことが必要だと思います。

[マスコミとの連携のノウハウ]

①最初の記者会見はトップ自身が行う

災害発生後の最初の記者会見は、なるべく早く、トップ自身が行う必要があります。トップが出張などですぐに対応できない場合には、トップが記者会見を行う日時と場所を、早い時点で明確に発表するとともに、トップの記者会見までの間は、災害対策本部で把握している情報を、マスコミ担当に指名した幹部が適宜ブリーフィングするなどして、住民等に迅速に提供する必要があります。

トップの記者会見の内容については、次回に詳しく述べます。

②記者発表は、時間を決めて、資料をもって行う

最初の記者会見の後は、トップが自ら行うかどうかは状況によります。トップとしての方針決定(たとえば避難勧告、自衛隊や消防庁長官への応援要請など)をした場合には、その都度、トップが記者会見を行うと良いと思います。

被害状況の説明程度なら、マスコミ担当の幹部(スポークスマン)が、決めた時間に資料をもってブリーフィングを行えば足りるでしょう。

被害状況が刻々変化する最初のうちは、ブリーフィングは定時に(たとえば1時間ごと)に行う方がよいでしょう。いずれにしろ、ブリーフィングの最後に、「次は〇時〇分に行きます。なお、職員の作業の妨げになりますので、「関係者以外立ち入り禁止」とした部屋への立ち入りはご遠慮ください。」とハッキリと宣言することが必要です。それにより、対応作業中の各部屋にマスコミが入り込んで職員の妨げになる、という事態を防止することができますし、被害情報等のとりまとめ作業の目標時間がはつきりすることも事務的にメリットになります。

③スポークスマンは人を選んで

スポークスマン役には向き、不向きがあります。対外交渉や話術に巧みで、マスコミに信頼感を与え、場合によっては堂々と渡りあえる資質の人を指名し、ずっと同じ人で通すことが必要です。スポークスマンには幹部をあてるのが原則ですが、幹部に適材が不足しているなら、役職に拘らない選択もあり得るでしょう。

④訂正はハッキリと、理由を明確にして、素早く

災害発生直後には、情報が錯綜し、一度発表した情報が間違っていることもあります。間違いが判明した場合には、訂正箇所、訂正内容、その理由等を明確にして、素早く行うことが必要です。

⑤発表情報は常時閲覧できるように

マスコミ関係者の中には、遅れて到着する人もいます。そういう人たちにも、今までの経緯や発表情報がわかるように、従前の発表資料を並べておき、自由に閲覧したり持っていったりできるようにしておくといよいでしょう。

⑥データ集を作っておくといろいろ便利

マスコミは、数字が好きです。その数字が「過去最高」とか「過去2番目」である、などという参考情報は、記者会見での質問の定番ですが、そんなことを災害発生直後の混乱の時期に調べるなど、とてもできません。日頃から、議会答弁資料作成用などに、地元の過去のデータなどをデータ集などとして整理しておく、万一のときには配布資料に添えることもできて便利です。

⑦マスコミ関係者の待機場所の確保

マスコミ関係者が待機する部屋を確保し、座って作業できる環境を整えておくことは、勝手に執務室に入り込まれることを防止する意味でも重要です。

ただ、マスコミ関係者の数に比べてスペースが足りないと不満が出ます。会見場も兼ねて議会の議場を提供するなど、当初は、「少し大き過ぎるかな」と思うくらいの部屋でちょうどよいのです。

⑧管内地図の用意

地元外から来たマスコミ関係者は、当地の地形も地名もわかりません。必要な人には、管内の地図のコピーなどを配布するようにすると好評です。

⑨テレビ中継車などマスコミ関係車の駐車場所

災害発生直後から、マスコミ関係の車が災害対策本部を設置した庁舎に集まって来ます。

その車が庁舎の駐車場を占拠し続け、災害対応車両や緊急車両が駐車できない事態が生じることもあります。地元メディアの車の駐車を認めると、東京のキー局の中継車などが来ても断れません。

近隣の施設の駐車場や空地などを含め、あらかじめ計画を作っておくと良いのですが、それが出来ていなくても、最低限、駐車場の担当を決めて、駐車場使用のルールや近隣駐車場の案内などをきちんに行う必要があります。

また、テレビ中継車は、場所をとるだけでなく建物内部へのコードの敷設なども必要で、駐車位置も含めて注文が多いことに留意しておく必要があります。地元のテレビ局のほか、東京のキー局の中継車もやってきます。テレビ中継クルーの窓口担当を決めて、いろいろな要望に丁寧に対応するとよいでしょう。

⑩インターネットによる発信

被害情報がまとまったら、県や国への報告、マスコミへの発表などと同時に、インターネットで発信することも必要です。最近では、災害発生と同時に、住民だけでなく県外在住の地元出身者などが、インターネットでなるべく早く多くの情報を得ようとするからです。

このため、可能なら、自治体の災害専用サイトを立ち上げて、公式の被害情報だけでなく、住民が撮った写真や映像を載せられるようにしたり、住民相互の情報交換などの情報掲示板や、自治体・関係機関・避難所等からのお知らせの場などを開設したりすると、住民の信頼を得、応援してくれる全国の人たちとの連携体制の確立にも威力を発揮します。ただ、この方法は、情報の選択が十分なされないというリスクも伴うことを認識しておく必要があります。

大規模災害発生時には、インターネットによる情報発信力の差が、住民の利便性の差や、支援やボランティアによる協力度合いの差になる可能性もありますので、こんなことも軽視できない時代になっていると認識しておく必要があります。

「災害発生時には、とてもそんな余裕はない」と思われるかも知れませんが、あらかじめ、様式や情報収集・発信のルールなどを検討し、ボランティアの方々などに支援を頼んでおくのも一法です。