

基礎自治体の防災・減災マネジメント



跡見学園女子大学観光コミュニティ学部 教授
鍵屋 一

1 大災害に脆弱な基礎自治体の防災体制

首都直下地震や南海トラフ巨大地震は、特に大都市で巨大な人的、物的、経済的被害をもたらすが、その第1次的対応を行うのは基礎自治体だ。特に、東京都や政令市では区役所レベルでのきめ細かい対応が求められる。しかし、巨大な被災人口に対して、膨大な初動対応ができる人的・物的資源を基礎自治体のみで確保することは明らかに不可能である。

一方、全国を見渡すと、人口10万人以下の自治体が全体の約85%、3万人以下が約53%であり、この規模の基礎自治体は防災関連部署に十分な職員を配置することは難しい。小規模町村では防災担当者が1～2名、しかも他業務と兼務という状況だ。

そして、大災害が発生すると被災基礎自治体は、交代要員もないままに膨大な災害対応業務にまさに不眠不休で従事し、懸命の奮闘を続ける。しかも、その多くは不慣れな業務だ。東日本大震災では、多くの職員を失ったり、行方不明者がいる過酷な状況の自治体も数多くあった。

災害対策基本法では、災害対応の中心は被災した基礎自治体であり、それを県が支援し、県単位で完結することが想定されていた。東日本大震災では、基礎自治体そのものが壊滅的な被害を受け、支援の受け皿にすらなれなかったところが多い。大災害の発生直後は、被災者が被災者を支援する状況を強いられる。

災害対策基本法は、東日本大震災後、2012年及び2013年の2度、大幅な改正がなされ、大災害時には国、都道府県、応援自治体、関係団体、支援者たちとともに災害対応にあたるように理念転換がなされた。しかし、この転換は、現状ではほとんど浸透しておらず、被災した基礎自治体が第一義的に対応する基本構造は変わっていない。

2 地域防災計画の課題

地域防災計画は、災害対策基本法に基づき、住民、基礎自治体及び防災関係機関の防災対策を定める計画である。では、過去の大災害で地域防災計画は十分にその役割を果たしたと言えるだろうか。永松ら(2005)は、先行研究をまとめて地域防災計画の問題点を次の5点に要約した^{*2}。

- ・ 性質が異なる2つの計画が同居している
- ・ 都道府県域をまたがる広域災害への対処
- ・ 価値体系・価値判断の欠如
- ・ 市民参加プロセスの欠如
- ・ 業務責任と計画権限の不一致

そのうえで、地域防災計画よりも自由度の高い防災アクションプランの策定や、防災基本計画、防災業務計画、地域防災計画を対等に位置づけた基礎自治体の優れた取り組みを水平展開するという提案がなされている。

公益社団法人土木学会は、東日本大震災後、2012年12月に地域防災計画の課題の分析を行い、地域防災計画のあるべき姿、実現方策を

報告した^{*3}。その課題を概括的に紹介する。

- ・被害抑止：社会インフラの予防計画に関して、縦割り事業主体が作成した事業計画の転記にとどまっている。
- ・被害軽減：「公助」・「共助」・「自助」による地域連帯、関係者や地域住民との協働の内容が希薄である。
- ・応急対応：対応計画は職場や組織が被災しない前提であり、業務継続計画の概念が欠如している。国を含む広域地域連携の対処方策が不十分である。
- ・復旧復興：実質的な内容が乏しい。
- ・防災・減災マネジメント：減災目標の設定と達成に向けたマネジメント・サイクルが導入されていない。

課題はどれも重要であるが、順番としては地域防災に関する戦略やマネジメント方策を明示し、これに基づいて個別対策を作成すべきと考える。全体の中長期的な目標と方針、ロードマップを示してから、各論の具体策を充実させることにより、具体策が全体の方針と齟齬をきたさず、縦割りの弊害を抑制するからだ。

3 人命を守るための防災・減災マネジメント

基礎自治体の実務では、年度単位、数年単位での限られた時間、人員、予算のなかで最大限の効果が求められる。そのために、基礎自治体は自らの防災上の脅威・弱点を把握し、対策の優先順位を明確にしなければならない。しかし、優先順位を判断するのは意外に難しい。たとえば、備蓄と訓練のどちらが大切か、あるいは耐震化と火災予防のどちらを先にするかは、にわかには判断しがたい。

そこで、地域防災計画の中心目的から考えたい。それは言うまでもなく、人命を守ることである。人命を守ったのちに、生活や

地域の再生、都市・経済の復興がある。命なくして地域なし、地域なくして経済なしである。これまでの大震災を振り返ると、関東大震災で最も多くの人命を奪ったものは火災であった。阪神・淡路大震災では建物倒壊、東日本大震災では津波だ。また、地域特性により水害、高潮、土砂・土石流災害リスクが高いところもある。

これをいかに防ぐかが地域防災計画の総則に掲げるべき目標、すなわち防災・減災戦略の柱になる。地域によって火災、建物倒壊、津波等の脅威のレベルが変わるので、最優先の対策もそれぞれ変わってくる。

そこで、基礎自治体には「人命を守る」ために、すべての防災対策を人命の観点から総点検し、減災目標を設定し、これが最大になる対策を選択して集中的に投資する「防災・減災マネジメント^{*4}」が求められる。

4 防災・減災マネジメントの意義

これまで見てきたように、基礎自治体における地域防災計画の大きな課題は「減災目標の設定と達成に向けたマネジメント」が実施されていないことにある。近年、自治体が地域防災計画の呪縛を嫌い、目標設定と達成方法を明示した地震防災戦略などを定める事例は多いが、行政計画はその時々的情勢によって容易に変えられ、法的拘束力もない。また、多くの場合、住民参加がなく行政職員のみによって作成される。

防災対策は、結局は住民一人一人の自覚と準備、企業等を含めた社会全体の協力に負うところが大きい。そこで、住民誰もが理解できる簡潔、明瞭な地域防災に関する戦略を明示し、防災・減災マネジメントを実施することにより、目標、手段の共有化と協働が可能になる。さらに可能であれば条例化することで、法的担保が得られる。

5 板橋区防災基本条例の意図と概要

自治体が独自の政策を実施する根拠には、首長や議員の公約の他、行政計画、要綱など様々なものがあるが、最も強力なものが条例である。条例には、目標・理念を明確化する、長期的な政策実施の法的担保となる、適正な行政手続きを法的に保障する、組織・予算・制度を担保する、住民参加を法的に保障するなどの効果がある。それゆえ、板橋区は中長期的に防災・減災マネジメントを実現する手段として、2002年3月、全21条からなる簡潔な防災基本条例を制定した。

その意図は、行政的には次のようなものであった。

- ・ 防災・減災マネジメントの「全体像」を見る化する。
- ・ 「縦割り」を超えて総合的に、「人事異動」を超えて長期的な防災・減災マネジメントの法的担保にする。

また、住民参加の意図は次のとおりである。

- ・ 民主的プロセスを徹底し、住民ニーズや提案を条例案に反映する。
- ・ 条例制定後の政策の実効性を担保するために、住民自身が防災・減災マネジメントの担い手となる。

板橋区の防災基本条例は、住民参加の議論を通じ「自立と助け合いの精神を尊重することにより、すべての人が安全に暮らすことができるように努めること」「豊かな地域活動をはぐくむ」「防災に関する知識、技術を習得し、行動力を高め、また助け合いの精神をはぐくむことによりこれらを日常生活の中に生かし、災害時に備えるとともに、後の世代にこれらを継承していくように努める」ことを基本理念とした。

具体的な条例の内容は、この基本理念を踏まえ策定された。条例の中核となる重点的施

策の方向性は、「防災ひとづくり」、「防災まちづくり」、「要援護者への配慮」の3点を掲げた。特に、耐震改修促進法（1995年）の内容に対する「上乘せ」として耐震性を満たさない建築物の公表規定を設けたことが話題となった。

6 条例制定後の防災・減災マネジメントの政策実践

防災・減災マネジメントは、大きくは被害抑止、被害軽減、応急対応、復旧復興の4段階に分かれる。防災基本条例制定後の板橋区の政策実践を簡略に述べる。

(1) 被害抑止

板橋区における被害抑止の中核は住宅耐震化であり、主に建築部局が担当する。既存不適格木造住宅の耐震化が重要であるが、板橋区が具体的に実施したのは以下の項目である。

- ・ 無料耐震診断の実施（2006年度からは耐震補強工事への助成も開始）
- ・ 2007年度 板橋区耐震改修促進計画を策定（10年間で住宅の耐震化率を65.7%から90%へ、区公共建築物については68%から100%へと目標設定した。）
- ・ 2007年度 板橋区木造住宅耐震化推進部会設立

民間の耐震診断及び耐震改修施工事業者と区の関係課が部会を設立し、協力して耐震化の推進を実施する。

これらの政策実施後、区内の住宅耐震化率は2008年の65.7%から2012年に81.8%へ向上し、公共建築物の耐震化は2008年の68%から2012年に97%へ向上した。

(2) 被害軽減

被害軽減の中心は住民へのソフト面での支援であり、特に条例の重点とされた要援護者支援が重要である。主に福祉部局が担当する。

- ・ 火災報知器の設置、家具転倒防止器具の

取付助成

- ・ 災害時における手話通訳の支援協定の締結
- ・ 障害者・外国人の地域の防災訓練への参加
- ・ 2009年度 板橋区災害時要援護者避難支援計画（全体計画）策定
- ・ 2012年度 板橋区災害時要援護者支援計画を策定

(3) 応急対応

応急対応は、主に災害直後に実施するものの準備行為である。多くは防災部局が担当する。

- ・ 2002年度 区立全中学校（24校）における普通救命講習の実施
- ・ 2010年度 業務継続計画（BCP）を策定
- ・ 2011年度 職員初動マニュアル作成
- ・ 2012年度 物資備蓄体制最適化計画、住民防災組織活動の手引き改訂、地域別防災対策マニュアル及び防災マップの策定支援、学校等への緊急地震速報システムの導入

(4) 復旧復興

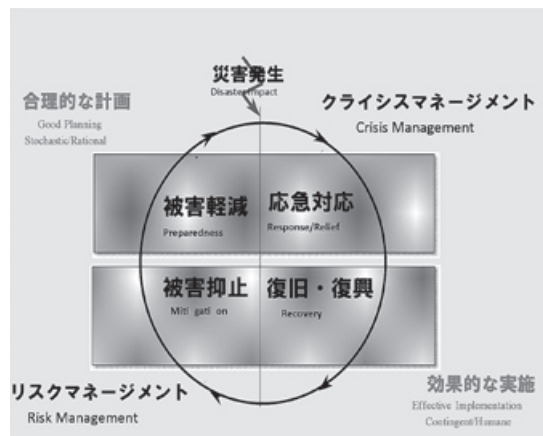
実際には災害応急対策は短期間であり、復旧復興は長期にわたるため、その準備は非常に重要である。しかし、切迫性がないためか担当部局さえも決まっていない基礎自治体が多い。板橋区では都市復興については都市整備部局が、生活復興については防災部局が中心となって取り組んだ。

- ・ 2000年 板橋区都市復興マニュアル、生活復興マニュアル策定（2014年度 都市復興マニュアル改定）
- ・ 2004年度から4地区で都市計画事業を実施
- ・ 2014年度 高島平グランドデザイン検討開始

7 防災・減災マネジメントの考察、評価

(1) 防災・減災サイクル

林（2003）は防災事業における防災・減災サイクルの重要性を次のように述べている。「防災事業では、事前対応である「被害抑止」、「被害軽減」から、災害発生後の「応急対応」、「復旧・復興」という事後対応を経て、さらなる事前対応に繋げていく過程が連続することによって、類似の災害が将来起きた場合に備えて防災体制が強化されていく好循環に繋がっていくことが理想と考えられている。このような循環構造を「Disaster Management Cycle（DMC時計モデル）」^{*5}と呼ぶ。



出典：京大防災研究所巨大災害研究センター 林春男教授資料

図1 防災・減災サイクル Disaster Management Cycle

(2) 防災・減災サイクルの観点から考察

上記の防災・減災サイクルの観点からすれば、大災害を受けない限り復旧・復興のプロセスを経ない。そのため、次の被害抑止、被害軽減に進みにくい。大災害を受けていない多くの基礎自治体の防災・減災対策がマンネリ化し、形骸化するのには、ここにも理由がある。そこで、自らの大災害だけでなく、他の大災害が発生したときを契機に、防災・減災サイクルを回すことが重要となる。

板橋区の防災・減災マネジメントを、このサイクルの観点から概観すると、第1ラウンド

特集1 地域住民の防災力向上 ～平時からの取り組み～

は、2002年度から2010年度になる。2001年度に防災基本条例の検討・制定を行った。これは防災・減災マネジメントの全体設計図を描いた「PLAN」に相当する。PLANに沿いながら、数々の重点政策を推進し、個別具体的な対策を実施してきた。これは「DO」にあたる。個別的な対策はそのたびに点検、微調整を繰り返してきたが、大きな変更はなかった。

第2ラウンドは2011年以降である。東日本大震災の発生を受けて、区の防災政策、個別対策を全面的に点検した。これは「CHECK」に相当する。その結果を受けて、首長を交えた見直しと条例改正を行った。これが「ACTION」である。そして、地域防災計画の大幅な修正、職員参加による初動マニュアルの新規作成、各種計画の見直しと新規作成を行った。これは新たな「PLAN」になる。さらに、新政策を推進するとともに、住民参加を拡充していく。これが新たな「DO」と言える。

8 条例の意図は達成されたか

板橋区防災基本条例制定の意図は、行政的には次のようなものであった。

- ・ 防災・減災マネジメントの「全体像」を見える化する。
- ・ 「縦割り」を超えて総合的に、「人事異動」を超えて長期的な防災・減災マネジメントの法的担保にする。

全体像の見える化については、条例制定段階で達成した。総合的・長期的な防災・減災マネジメントの法的担保については、他自治体と比べても先進的な多数の取り組みをしてきたことにより一定の成果があったと思われる。また、東日本大震災以後に、板橋区の防災・減災対策は急速な進展を遂げたが、それらは震災前からの第1ラウンドで、板橋区の防災行政が「人事異動」を超えて総合的・長期的

に防災・減災マネジメントを実施してきた土壌に起因するとも言える。

また、住民参加の意図は次のとおりであった。

- ・ 民主的プロセスを徹底し、住民ニーズや提案を条例案に反映する。
- ・ 条例制定後の政策の実効性を担保するために、住民自身が防災・減災マネジメントの担い手となる。

民主的プロセス、住民提案については条例制定段階で達成した。次に、住民自身が防災・減災マネジメントの担い手となったか、すなわち主体性を育んできたかについて検討する。板橋区が2年に1度実施している区民意識意向（満足度）調査では、防災に関して「防災意識が高い」「地震の時、建物倒壊や火災の延焼等の不安が少ない」の2点について満足度を調査している。

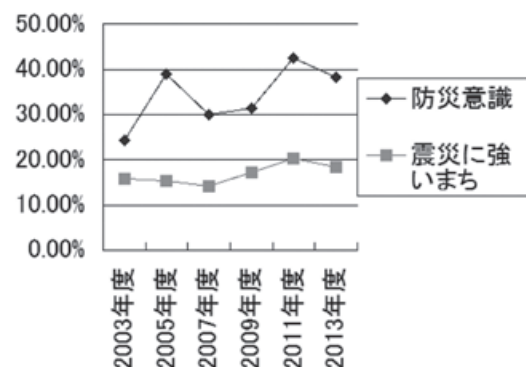


図2 防災意識・震災に強いまちの区民満足度～「満足」「やや満足」と答えた割合～
(出典：板橋区民意識意向調査)

図2を見ると、2004年の中越地震や2011年の東日本大震災などの大災害の影響はうかがえるものの、全体として上昇傾向にあることが見て取れる。特に、防災意識においては、10年間で1.57倍にポジティブ評価が高まった。満足度と主体性にある程度の相関関係があるとすれば、防災への住民の主体性は徐々に高まっていることになる。

また、『週刊ダイヤモンド』2011年5月14日

号によれば、板橋区は東京23区で最も安全・安心な都市と評価されている。これも、傍証と言えるのではないか。

9 おわりに

現在の地域防災計画は、縦割りの防災関係機関が作成した計画や、各部局が作成した「耐震化推進計画」「災害時要援護者避難支援計画」「初動対応計画」などを転記したものにとどまっている。そうすると、施策の達成状況については防災関係機関や、部局の範囲にとどまり、達成されなくとも責任を問われることはない。

防災・減災戦略は、目標・施策体系を絶えず評価・見直し、生きた戦略とする作業が必要である。それには、防災対策の創発、防災スペシャリスト職員の育成、地域全体の情報共有と連携による防災の自治化が課題となる。

自治体の「防災・減災マネジメント」とは、首長や議会を交えて防災・減災の目標を定め、これを実現する施策を各部局が立案し、年度ごとにモニタリングしながら施策の調整・変更を行い、自治体を挙げて目標実現を図ることである。目標が達成されなければ、首長の責任となり、住民に対する説明責任が生じる。

板橋区の事例からも、防災・減災マネジメントは条例化して法的拘束力を持たせることが有効であり、防災・減災目標を達成する重要なエンジンとなる。

- *1 基礎自治体職員の死者は東北3県で330人に上るという報道がある(読売新聞 2013年6月15日)
- *2 永松伸吾・林春男・河田恵昭(2005)「地域防災計画にみる防災行政の課題」地域安全学会論文集7, 395-404.
- *3 公益社団法人土木学会 東日本大震災フォローアップ委員会 地域防災計画特定テーマ委員会「地域防災計画の策定と運用に関するガイドライン(案)」2012.2
- *4 本稿における用語の定義は次のとおりとする。
 - ・政策＝国・自治体が目指すべきまちづくりの方向や目的を示すもの
 - ・施策＝政策を実現するための方策
 - ・対策＝施策を実現させるための具体的な手段
 - ・防災・減災戦略＝防災・減災目標を達成するための長期・総合的な方針
 - ・防災・減災マネジメント＝防災・減災戦略を実現するための管理・運営方策
- *5 林春男「第2章 防災：社会の防災力とDisaster Management Cycle」『防災と開発～社会の防災力の向上を目指して～』国際協力事業団・国際協力総合研修所、2003.3

著者略歴

鍵屋 一 (かぎや・はじめ)

1956年秋田県男鹿市生れ。早稲田大学法学部卒業、京都大学博士(情報学)。板橋区福祉部長、危機管理担当部長、議会事務局長などを経て2015年3月退職。2015年4月から跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会委員」、内閣官房地域活性化伝道師、NPO法人事業継続推進機構理事など。著書に『図解よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』、『地域防災力強化宣言』、『福祉施設の事業継続計画(BCP)作成ガイド』など。

詳しくはhttps://unipa-web.atomi.ac.jp/kg/japanese/researchersHtml/R1210/R1210_Researcher.html