

防災の世界を解剖する ②

政府のガイドラインと市町村のギャップ ～災害に備える計画策定の問題点～

一般社団法人 ADI災害研究所

理事長 伊永 勉

「作れば終わり」感拭えぬ計画

前号では、「平成29年7月九州北部豪雨災害」に関する記事を提供したが、今までの台風を基準にした風水害対策が通用しない、短時間で局地的な豪雨災害もあることに、各自治体では大きな衝撃を受けている。気象庁が発表する「防災気象情報」がこの夏に進化し、7月からは、大雨・洪水警報の発表する指標が、「雨量」から「指数」に変更され、大雨や洪水警報の危険度などの色分けが分かりやすくなった。

そして、市町村内の「どこ」に避難情報を出すべきか、「なに」によって判断するかなど、災害を迎え撃つための効果的で具体的な情報が、今まで以上に提供されるようになった。その進化した防災気象情報の活用方法について、8月に近畿地方の自治体を対象に講習会を開催したところ、都市部からの参加者が少なかつた。大阪では昭和36（1961）年の第二室戸台風から、56年間も台風の直撃を受けていないことから、大阪府市には台風直撃による災害対策を経験した職員は皆無に等しい。

だからこそ、このような講習には積

極的に参加してほしかった。

一部の自治体では気象情報企業と契約している場合もあるが、気象情報は避難勧告などの発令タイミングのトリガーになることから、防災担当職員の理解度が対策に影響するのは確実だ。

昨今の局地的な豪雨災害に対応するためにも、防災担当者には進化した防災気象情報の見方や活用法を充分理解してもらいたい。

また、現在自治体で計画している風水害対策は、台風や前線停滞などの長雨による災害想定が多いことから、短時間の局地的な豪雨という災害を想定した対策を追加すべきではないだろうか。

自治体の弱点とは言い難いが、職員が3～5年で所属部署を移動するのは、特に危機管理などに関しては不安を感じる市民も多い。熊本地震や九州北部豪雨では、新任の防災担当者が、マニュアルがあっても慣れない作業に手間取り、他の部署に移動した前任者の応援によつて、災害対策の混乱が落ち着いたとのことだ。

私達市民が日常生活で「防災」を意識するようになったのは、23年前の1995年に起きた阪神・淡路大

震災から。それ以後、地震や火山の噴火、台風等災害が頻発していることや、マスコミによつて消防や自衛隊の救助活動や、自治体の対策が、批判を含めて取り上げられる機会が増えたことによるだろう。

消防、警察、自衛隊のような制服組と同じく、市町村の危機管理や防災を担当している職員も専門職だと思つている市民も多く、そのため災害現場での行動の行き違いが起こることがあるようだ。

日本では、昭和37（1962）年に施行された災害対策基本法を基に、都道府県市町村は各々に定めた地域防災計画に基づいて、一般災害編（風水害）、地震・津波編、火山編（風水害）、地震・津波編、火山編さらにテロを想定した国民保護編が次々策定された。また、阪神・淡路大震災後には地震編が、東日本大震災後には津波編が強化されるなど、新たな災害による知見を加えながら改定されている。

あまりにも大規模な災害が多発することから、改訂が追いつかないという現実もあるが、これらの策定のほとんどが、従来から建設コンサルタントやシンクタンクへの委託事業として発注されている。被害想定は計算



混乱と情報錯綜が浮き彫りになる災害対策本部訓練

などの専門技術はともかく、災害時の対応業務についても委託業者が作成していることが多く、複数の自治体でほぼ同じ内容の計画やマニュアルを見ることも少なくない。中央省庁よりガイドラインや指針が示されるが、それに地域性や組織の形態を修正するだけで、対策については、同じようなことが書かれていることが多い。

市町村の地勢や風土、歴史、組織の体制を考慮しなければ、本当にその市町村独自の計画はできない。地元で縁のないコンサルタントなどは、多くの事例や参考資料は持っていて

も、その地域の特性を把握するだけの時間と人的な余裕はない。

私自身も過去に、自治省消防庁のあるガイドラインやマニュアルの作成に係ったが、あくまで汎用的な内容であり、市町村などにおいて具体的な計画やマニュアルを作成する際には、カスタマイズしたものでなければ、実情に応じたものは完成しないはずだ。

最近の傾向では予算の縮小という理由もあって、職員が手作りで部分修正をしている例も見られるようになった。だが、気になることは、計画やマニュアルは「作り上げたら終わり」となっているような気がするのだ。災害発生時に、読む時間の余裕がなくて使いこなすために、3日間も対策本部が立ち上がらないではない。日常から職員が読み込んでいるという話はあまり聞いたことがない。

極端だが、完成した計画やマニュアルのファイルは、書庫に積んで置いためなのかと思ってしまうのは私だけだろうか。

他人事扱いの要支援者対策

東日本大震災において、65歳以上

の高齢者の死者が約6割を占め、障がい者の死亡率が健常者の2倍以上になったことを受けて、災害対策基本法に大規模な災害発生時に、自力で安全対策や避難行動がとれない人達の支援を目的とした「避難行動要支援者対策」が盛り込まれ施行された。

そして、内閣府からのガイドラインに沿って、全国の市町村では、全体計画の策定から、個々の要支援に対する個別計画作成の取り組みが始まったが、市町村における進捗状況は芳しくない。

元来、日常生活で他人の支援を必要とする人達を、要介助者とか要援護者と呼び、災害弱者と言われる時代があった。要援護者という呼び方がほぼ定着していたのだが、この災害対策基本法の改定により、日常生活において支援の必要な人を「要配慮者」と呼び、災害発生時に、福祉施設や医療機関に入所・入院していない在宅で支援の必要な人を「避難行動要支援者」と呼ぶことになった。呼び方が変わることで、混乱している当事者もいるようだ。余談だが、この避難行動要支援者という表現を聞いた人達の中には、避難

する時だけ手を貸せばよいのだ、と勘違いしている人もいた。

具体的に対策が進まない市町村が抱える課題には、次の3つの共通点がある。

- ①名簿作成の同意確認の仕方
- ②個人情報扱いの扱い方
- ③支援者の貼りつけ作業

今まで災害時要援護者名簿の作り方は、地域の自治会などによつて、災害が起こった時に助けが欲しい人に手を挙げてもらい、名簿を作ることと同意した人を登録するという「手上げ方式」が主流だったため、対象者の過半数が登録できればよかった。

しかし、東日本大震災で、この手上げ方式では登録されていない高齢者の犠牲が多いという結果から、法律によつて市町村が福祉など様々な部署で保有している総ての要配慮者名簿を一括管理して、全対象者の同意を得ることになった。現実の問題として市町村の広さや人口分布に対して、職員の人数を考えると、この同意を得るのは大作業となり、躊躇する市町村もある。

一部では、都道府県の指導があつても、いまだ地域による手上げ方式を



実際に車椅子を使った避難行動要支援者対策演習

続けている市町村がある。

また、登録名簿を作っても、個人情報保護の問題で、誰が管理するのかが問題となっている。平時には行政が守秘義務の元に名簿を管理しているが、災害発生時には、信頼できる自治会や自主防災組織に開示して安否確認や避難誘導などの応援を求めることになるため、災害時の個人情報保護をどのように補完するかは大きな課題となる。

さらに、理想では可能だが、要支援者に対して介助する側の支援者を決める手続きの難しさがある。これについては各地でワークシヨップなどを開き、住民の手で個々の要支援者

に支援者の貼りつけを試みており、支援者が1人では不在などの心配もあることから、複数の貼りつけを行ない、地図上にマークしておくことも進められている。

しかし、いつ起こるか分からない災害では、支援者も被害を受ける可能性があり、そのとおり実行できるかの疑問を感じながら進めているのが現状と言える。

ある成功例を紹介しておこう。大阪市のある区では、要配慮者約6000人の90%を超える対象者を、避難行動要支援者として登録を完了している。区役所が予算を計上し、業務を委託された区社会福祉協議会は、区内の総ての要配慮者の所在と状態を確認するため、名簿の作成とそのために訪問する職員を増員した。登録に当たっては、本人や家族が個人情報にこだわって拒否しても、名簿作成の意義を理解してもらえらるまで何度も訪問し説明した。

その成果として、区民の社会福祉協議会への信頼も増し、区としての安心安全まちづくりの取組にも理解が増えた。

この事例から感じたことは、個人情報保護がネックになって進まないの

ではなく、この取り組みの目的を理解してもらうことに力を注がなければ、先に進めないということだ。まだ躊躇している市町村は、根気強く取り組みでもらいたい。高齢化が進む時代にあつて、見過ごせない重大事業であり、自治体の総力を挙げて取り組むべき業務ではないだろうか。「明日は我が身」と考えれば、誰もが適当に処理しておくことはできないはずだ。

この計画に関する内閣府からの「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取り組み指針（平成25年8月）」は、非常に細かく説明されているが、市町村が実施するに際しての具体的な手法や表現方法などは、標準モデルが紹介されているだけで、実例が少ない。できれば、より詳しく災害事例や他地域の実施例を紹介してほしい。

名簿や登録の様式の見本はあつても、同意を得るための具体的な声かけの例や、個人情報の保護への不安を解消できる説明についてのアドバイスなどが少ない。また、今後継続してゆくための更新手続などの課題について、対応例があればよいのではないだろうか。

各市町村で具体化するためには、その地域に起こる災害の種類や被害などに違いがあることから、要支援者対策はどのような場面で効果を発揮するのかなど、要支援者本人や家族が理解できるよう説明しなければならぬ。要支援者対策が進み、地域共助により人的被害を少なくするように、私も様々な場面で支援していきたい。

出来栄えよりも実効性が重要

BCP（事業継続計画）とは、産業界でのものであると思っている人も多い。しかし、平成26年、内閣府から地方自治体の業務継続計画の策定が急務、という指示が出された。

今までの地域防災計画とどこが違うのかという声もあったが、地域防災計画の基本は、現在の庁舎や職員、資機材は被害を受けていないことが前提で、災害時の応急対応が中心だった。

阪神・淡路大震災で、ある市では発災4日目の職員出勤率が過半数を下回ったことや、東日本大震災や熊本地震で庁舎が全壊した例もあり、災害によって庁舎の損壊や、職員も被害を受けることもあることと、さ

らに災害時の職員のロジスティックスについて、地域防災計画にはほとんど含まれていない。通常の業務を災害時にどう継続するか、やむを得ず休止しなければならない業務は何か、災害で新たに発生する業務は何かなど、予め考えておくことが必要であり、これが行政のBCPである。

市町村の業務継続計画の策定で、難しい作業の1つが、災害時対応業務の優先順位を決めることだ。通常業務は各部署がそれぞれ担当し、その部署における指揮権者によって決済されるが、災害時には縦割りのルールや手順が機能せず、全部署の横断的な判断を要する業務が発生する。

すなわち、一部署では決められない業務が増え、そのための業務の優先順位は、部署により異なることや、関係機関との連携が必要になることなど、災害対策本部や復興本部との擦り合わせや、上位管理者の決断が必須となってくる。

しかも、災害の被害状況によって、途中で方向の変更も起こり得ることを想定すると、臨機応変に対応することが必要となり、自治体ではあまり慣れていないファジーな要素も求

められる。

通常業務の中で災害時には急を要しない業務や、災害発生により休止しなければならない業務が出て来るが、市民への説明を含めて、その理由は事前に明確にしておかなければならない。

さらに、その業務の再開の用途を決めておく必要がある。この市町村の業務継続計画は、地域防災計画のように、コンサルタントなどに作成を委託するのではなく、市町村の業務を一番熟知している職員によるプロジェクトチームを編成して、自主作成を提案したい。

専門家などのアドバイスを受けることは必要だが、まずタイムラインを決めることが大事で、災害時の非常時優先業務と、通常業務について、自分達の行動を決める計画だけに、自身の理解度が高くなければ、効果を発揮しないことになる。

計画は分厚い冊子にはせずに、各担当や部署として、何をどの順序で行なうのかをまとめた、アクションカードを作つてほしい。

いざという時、何をすればよいかマニュアルをめくりながら考えるのではなく、1枚のカードに、自分がする

べきことを時系列に記載しておくということだ。

また、シミュレーション訓練を実施して、あらゆる想定における対応の決断を経験しておくことが望まれる。私も今年度ある市町村で、業務継続計画の研修やシミュレーション訓練を支援するが、ぜひ多くの自治体で取り組んでもらいたい。

ガイドラインの活用ポイント

47都道府県と3000を超える市町村で、災害に遭遇しない自治体はない。従つて、被害の軽減を目的とする様々な防災対策を組み立てることは必須事業であり、そのために中央からのガイドラインや指針は必要だ。

ガイドラインなどは、過去の災害の検証結果や先進的な事例を集め、専門家による委員会などで、充分な議論が行なわれて策定されている。しかしながら、多くの市町村がこのガイドラインに掲載されている図表やグラフはもろろんのこと、表現されている文言をそのまま引用していることも少なくない。

受託したコンサルタントが定型パターンで作っていることが多いことと、

担当職員が日常の煩雑な業務に紛れて充分な検討ができないのだから、このような計画を作成するには、地域の特性や組織の実情に即して作成しなければならない。担当職員の数や時間に制約はあるだろうが、危機管理や防災部署だけでなく、全庁的にプロジェクトチームを編成して取り組んでもらいたい。

コンサルタントなどが関わる場合は、事例の収集や検討の素材となる素案作成などを行なつてもらい、本編は職員の意思によって作り上げることが重要ではないだろうか。

超高齢社会進行の中、避難行動要支援者対策演習は必須だ

