

連載
第3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

今回から、大規模災害等が発生した時に、市町村長や防災監などのリーダーが災害対策本部で行わなければならないことを整理していきたいと思います。

3 いざ、災害が起こったら

[呆然自失から初動対応へ]

○頭が真っ白になる

突然の大規模地震など「危機」に襲われると、誰でも茫然自失して、しばらく頭が真っ白になります。そんな時、リーダーはいち早く我に返って、部下の「茫然自失」の時間を極力短くし、意識を「危機管理モード」に転換させ、少しでも早く住民のために必要な業務にとりかからせる必要があります。

「危機」が発生した直後に各職員が行うべきことは、(防災担当の職員以外は)通常の業務とは異なります。頭が真っ白な中で、事前の準備なしに各自がそれぞれ適切な行動をとることはありえません。まして、リーダーが、その場でそれぞれの職員がなすべきことを具体的に指示することは不可能です。

○訓練のもう一つの効果

大規模災害の際の対応体制を整備し、各職員の役割分担を決め、訓練を行っておくことは、「危機」に襲われて茫然自失していても、とりあえず、各職員が与えられた業務を開始し、「危機対応」という共通の方向に向けて、自治体全体が曲がりなりにも進み始めるために、是非とも必要なことです。

どんな状況にあっても、やり慣れたことを行っているうちに次第に落ち着いて来て、頭が

* 前 総務省消防庁国民保護・防災部長

だんだん働くようになって来ることは、様々な事故や災害に遭遇した人たちが一様に証言しています。

大規模災害等が発生してしばらく経つと、訓練では想定できなかったような事態が次々に発生し、リーダーも各職員もそのたびに難しい判断を迫られることとなりますが、災害発生直後は、情報収集、整理、全体状況の把握など、意外に定型的な業務も多いものです。

図上訓練等で災害時の判断の訓練をしておくことが極めて重要であることは後述しますが、定型的な対応の段階の訓練等を繰り返し行っておくことも、「本当に判断が問われる段階になるまでに頭が正常に働くようにする」という意味でも必要なことなのです。

○いざという時マニュアルは読めない

災害発生時の対応のために丁寧なマニュアルを作っておくことは必要不可欠ですが、頭の中が真っ白になっている時には、小さな字で細かく書いてある文章を読むことはできません。「目で字を追っていても頭に入って来ない」という状態になります。

マニュアルは、「それをもとに実際に訓練を繰り返して初めて役に立つもの」であり、「それを見ながら対応するもの」ではないと考えておかなければなりません。まして、地域防災計画などは、災害発生直後の対応マニュアルの代わりにはなりません。

○チェックリストの効用

一方、やるべきことを大きな字で箇条書きにしたチェックリストのようなものは役に立ちます。マニュアルとは別に、各職員に災害時の自分の業務をなるべく具体的にチェックリストとしてまとめさせておくとういでしょう。

また、防災監自身も、自分のためのチェックリストを作っておく必要があります。「災害が発生した時、防災監として何をどうすべきか」ということを、いろいろなケースについて、地域防災計画を見ながら自分なりに時系列を追って考え、チェックリストの形で整理しておく、いざという時に極めて役に立ちます。これは部下に作らせるのではなく、自分自身で作らなければ役に立ちません。

本当は市町村長もそのようなチェックリストを自分で作っておくとよいのですが、実際には難しいと思います。防災監が、市町村長がなすべきことも含めて自分のチェックリストの中に盛り込み、それを基に適宜アドバイスをするとよいでしょう。

[[予算の心配はするな]の一言が必要]

○すべての責任は私(市町村長)がとる

災害対策本部が立ち上がったら、頃合いを見て職員を集めたり庁内放送をしたりして、市町村長に決意表明をしてもらう必要があります。

その内容は状況によって異なることと思いますが、「上司や上部機関の判断を待つ手段や

いとまがないときは、その持ち場、持ち場で自ら住民のために最善と思われる判断をしてほしいこと。現場で最善と思ってした判断の結果は、市町村長としてすべて責任を負う決意であること。」だけは、はっきりと宣言してもらする必要があります。時間がないのですから「住民のためにできることは全部やれ。予算の心配はするな。すべての責任は私がとる。」でもよいのです。こう宣言してもらえれば、職員のモチベーションは上がりますし、安心して仕事ができます。

○法令も予算も想定外の事態

市町村の職員は言うまでもなく公務員ですから、普段は法令と予算に基づいて仕事をしています。大規模災害が突発すると、想定外だった膨大な業務を行うことが必要になります。それらは皆予算の裏付けのない仕事です。手続きなど規則どおりにできないことも多発します。通常であれば、慎重に議論し、上司や財政担当者の了解を得てようやく判断出来るような仕事が、現場レベルで大量に発生するのです。「公務員」という立場に忠実である人ほど、法令や予算の裏付けのない仕事を行うことには躊躇します。それでも、現場ですぐにどうしてもやらなければならないこともあるのです。発災直後は、上司や上部機関と連絡を取れないこともありますし、そんな時間的余裕がなく、現場で直ちに判断せざるを得ないこともあります。

大規模災害に遭遇した市町村職員の経験を聞くと、そんな場合には、不安を覚えつつも「誰かが何とかしてくれるだろう」と、住民のために必要な緊急を要する業務はとりあえず行ってしまったということです。その時、市町村長の「責任は私がとる。」という一言を聞いていれば、どんなにか安心して判断できたでしょう。

○市町村長のリーダーシップの見せ所

市町村長としては、「予算は何とかする」と言い切るには不安があると思いますが、災害の規模が大きければ大きいほど国や県の応援も手厚くなります。市町村長として事後に大変な苦勞をすることになるかも知れませんが、いずれにしろ予算の苦勞をすることは避けられません。予算のことを気にして対応が遅れ、住民の生命・身体・財産等の安全確保に関する市町村長の責務を果たせない場合のことを想起すれば、迷うようなことではないと思います。また、実際に災害を経験した市町村長等の話を聞いても、「結局、何とかなるもの」だということです。

何よりも、選挙で住民の代表を任された市町村長にしか言えない一言で、これこそ、市町村長のリーダーシップの発揮しどころだと思います。

○本部への報告は必要

なお、本部に連絡が取れるような状況になった場合には、事後でもよいから現場の状況を

報告させることは不可欠です。現場で何が起きているかわからないと、本部では応援などの手の打ちようがないからです。また、発災直後の混乱が次第に収まり組織として判断が可能な状況になってきたら、必要と思われる事項は本部に上げさせる必要があります。「現場にすべて判断を任せてトップが責任をとる」というのは、あくまでも緊急避難措置です。

ただ、いずれにしろ現場で判断する余地をなるべく大きくしておかないと、住民からの突発的なニーズに機動的に対応できないということには留意しておく必要があります。

○森市長の経験

現場に判断を任せることの重要性と情報共有の大切さなどについて、森市長は次のような体験を語ってくれました。

「災害の大きさにもよりますが、中越地震のような大災害の場合、例えば避難所の運営等については現場に任せるしかありません。その場合、首長の心構えとして是非必要なことがあります。

一つ目は、多少の不公平が生じることに目をつぶることです。例えば、多数の避難所がある場合、現場の責任者の優劣によりケアのきめ細かさが違うことがありますが、平常時のようにすべてを公平にしようとすることは、百害あって一利ありません。

二つ目は、職員の能力を信じることです。目前に解決しなければならない深刻な問題があれば、職員は期待以上の能力を発揮します。非常時には、意外な人材が能力を発揮することも多いし、判断や行動にスピードのある人材が自然に頭角を現す傾向があるようです。

三つ目は、現場に全権をゆだねるとしても情報交換は大切です。特に、大方針を決定する場合（例えば食事サービスを停止する時期に来ているかどうかの決定をする場合等）は、必ず、現場の意見を聞いてから決断することです。

良きリーダーシップとは、第1に現場からの情報を正確に把握すること、第2に現場に細かい指示を与えるのではなく、現場に共通するような大方針を現場の情報に即して決めることだと思います。」

「不公平には目をつぶる」というのは、大げさに言えば国や地方公共団体の根本原則に抵触することですし、実態上も別の様々な問題を引き起こしそうな気もしますが、それだけに、厳しい現実を体験した自治体責任者の言葉として重みがあります。責任者としては、「すべてを公平にするのは無理」と観念して、「その場で最善と考えられる判断をするよう指示し、結果の責任はとる」ということなのだと思います。

[応援要請]

○市町村長の決断が必要

国や県等に応援を要請するかどうかは、災害対策本部を立ち上げた時、市町村長として最初にしなければならない判断の一つです。

災害発生直後は、自分たちが遭遇している災害がどの程度のものか見当つきませんが、やがて情報が集まり始め、徐々に災害像が焦点を結び始めます。市町村長は、集まった情報をもとに、なるべく早く、「自分たちだけで対応するのか、応援協定を結んでいる近隣自治体や、都道府県、国等に応援を求めるのか」を判断する必要があります。

「岡目八目」という言葉がありますが、当事者より周囲の人たちの方が全体像を把握しやすい場合も多いのです。災害が大規模であるほど、その傾向は強いと考えて差し支えありません。連絡が取れる状況なら、県や国（最近では、消防庁から直接応援の必要性を聞いて来る場合もあります）に応援要請の適否について相談した方がよい場合もあるのです。

特に、消防や自衛隊の応援を要請するかどうかは、人命に直接関わりますので、少しでも早く決断する必要があります。阪神・淡路大震災の後、市町村長の応援要請を待つとまがない場合等には、国の判断で応援部隊を派遣することも出来るよう法律が改正されましたが、「市町村長からの要請に基づいて応援する」という原則が変わったわけではありません。

○費用負担の心配より迅速な対応が先

市町村長に応援要請をためらわせる要因の一つが、費用負担の問題です。応援要請をしたら、それに要した費用は原則として要請自治体の負担になるからです。

しかし、新潟県中越地震や阪神・淡路大震災のような大規模災害発生時に、県知事を通じ消防庁長官に緊急消防援助隊の出動を要請する場合は、その出動に要した直接的経費に対しては、市町村振興協会の消防広域応援交付金の交付制度が準備されています。自衛隊も国の機関として災害派遣出動を行うのですから、市町村に出動費用の支払いを求めることはありません。これらの機関に人命に直接関わる救助部隊の出動を要請する場合には、基本的に費用負担の心配をする必要はないと考えておいてよいのです。

救助部隊以外の応援についても、災害が大規模であるほど、事後に手厚い援助が行われるはずですが、費用負担の心配をして応援要請が遅れることだけは避けなければなりません。

[避難勧告と避難指示]

市町村長として、災害対策本部を立ち上げてすぐに判断を求められることがもう一つあります。危険地域にいる人たちに的確に避難勧告や避難指示を行うことです。

地震の場合は津波、崖崩れ、市街地延焼火災や危険物施設の爆発、毒劇物の流出など、風水害の場合は高潮、堤防の決壊、崖崩れなど、噴火の場合は溶岩流や火砕流、降灰や噴石など、災害によって様々な危険要因があります。市町村長は、これらにより危険になる地域の人たちに必要ならばすみやかに「避難勧告」を出し、事態が切迫している場合には「避難指示」を出さなければなりません。

○避難勧告等の判断は難しい

しかし、避難勧告等を出すべきかどうか、出すならどの範囲にすべきか、いざ判断しようとするとき迷うことが少なくないのです。

一般論で言えば「避難勧告は早めに広めに行うべき」ということになるのですが、避難勧告や指示の伝達と徹底、高齢者等の避難の手助け、避難場所の確保と準備、避難者の世話、水や食料の提供、そしてこれらを行うには大変な量の人手と費用が必要になること、…などを考えると、躊躇しても不思議ではないのです。

このような場合について、水害等に遭遇した市町村長が一様に証言するのは、「見逃し三振より、空振り三振を」ということです。避難勧告が遅れて堤防の決壊等により多数の死者が出ることに比べれば、真夜中の豪雨時に多数の住民を避難させ、結果的に何事もなく終わって文句を言われる方が遙かにまだ、ということだと思います。しかし、被災市町村長がこのような警句を発していること自体が、こんな場合の判断の難しさを表しているとも言えるのです。

○正常化の偏見と専門家の欠如

雨が何日も降り続いて徐々に警戒を強めて来ているならともかく、急に増水したような場合には「正常化の偏見」もあります。「正常化の偏見」とは、事態が急変して緊急事態になっているのに、「まさかそんなことは起こらないだろう」、「そんなことは起こってほしくない」、「それほど大したことはないだろう」…、などという深層心理が働いて対応行動が遅れることです。災害対応に慣れた者でも陥りがちな心理です。ましてそんな事態に遭遇したことがなければ、どうしても後手々にまわることになりがちなのです。

市町村には、気象の専門家、火山の専門家、水害や河川の専門家など、特異な災害の専門家がいることはほとんどありません。外部の専門家を呼ぶには時間が必要で、緊急の判断には間に合わないことも多いのです。

○基準を決めておく

このように、実際に発令しようとするとき難しい避難勧告や避難指示ですが、あらかじめ準備をしておけば、いざという時かなり楽になります。

まず、避難勧告や避難指示を出す場合の基準を決めておくことです。水害であれば、「上流の〇〇地区で危険水位まで〇センチになった場合は避難勧告を出す」などとなるべく具体的に決めておき、その条件を満たせば自動的に発令することにしておくのです。襲われる可能性のある災害は市町村によって異なりますが、避難勧告等が必要になるケースはそう多くはありません。専門機関にリスク分析を依頼し、それぞれの災害の専門家の知見を集めて、なるべく多くのケースで自動的に判断できるようにしておくのが良いのです。それでも想定外のケースが生じることも多いと思いますが、基準が定めてあれば、それを準用して判断する

ことも可能になります。

○防災監として日頃からネットワークを作っておく

専門家の欠如対策としては、日頃からその市町村で予想される災害の専門家と交流を深め、ネットワークを作っておくのが良い方法です。それぞれの災害の専門家を「防災アドバイザー」などに委嘱し、年に一度は職員向けの研修会の講師を頼んだり、市民向けシンポジウムのパネリストを頼んだり、学生のフィールドワークを積極的に受け入れたりして交流を深めておけば、いざというときに頼りになります。この種の交流を防災監が自ら行っていれば、真夜中に電話一本で専門家としての率直な意見を聞くことも可能です。

また、河川の水位が上昇しているような場合は、流域自治体に状況を問い合わせることも極めて有効です。緊急対応に忙殺される中でも気軽に情報交換できるような防災監どうしのネットワークを、近隣自治体間で積極的に作っておくとよいでしょう。

○ハザードマップの効用

避難勧告を出す範囲や避難場所、避難ルートなどを決めるには、「ハザードマップ」が不可欠です。言うまでもありませんが、ハザードマップは、その地区の災害の特性に応じ、浸水危険、崖崩れ危険、大地震時の倒壊危険、延焼危険などの様々な危険要因を地図上に表現したものです。

このハザードマップに、想定される様々な状況に対応した要避難区域、避難ルート、避難場所等が記載されていれば、いざという時に難しい作業を行う必要はほとんどありません。想定外のケースが起きた場合でも、応用は可能でしょう。また、「避難所として指定している施設が水没する」などということもわかりますから、避難所の変更など事前の対応も可能になります。

ハザードマップは、以前は「地権者が地価が下がるのを嫌がる」などの理由で作成をためらう自治体も多かったのですが、最近では普通に作られるようになっています。まだ作成されていない自治体は、是非作成を急ぐべきだと思います。

ハザードマップを住民への広報資料程度にしか位置づけていない自治体もあるようですが、もったいないことです。ハザードマップを作成する場合は、コンサルタントに丸投げするのではなく、災害時の判断に役立つよう、担当者に十分検討させて注文をつけさせる必要があります。