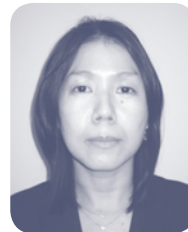


“減災”の取組で目指す安心・安全のまち



川口市市民生活部川口駅前行政センター 久田 淑子

1 はじめに

東日本大震災で被災され、今もなお困難な状況におかれている皆様に謹んでお見舞い申し上げますとともに、災害対応及び復興支援活動に従事されている全ての皆様に心より敬意を表し本論文を始めさせて頂く。

平成23年3月11日午後2時46分、国内観測史上最大の地震、東北地方太平洋沖地震が発生した。この地震は三陸沖を震源とし、震源域が岩手県沖から茨城県沖までに及び、マグニチュード9.0を観測した。そして大規模な津波を伴い、被災区域が東日本全域に及ぶ未曾有の大災害となった。これにより埼玉県南部では震度6弱、本市においては震度5強が観測された。

東日本大震災は、防災対策において想定された事態を超えた大災害となり、被災者支援・復興に係る諸取組がなされたほか、震災に係る検証や教訓の抽出が取り組まれている¹。こうした中で、国の中央防災会議専門調査会は平成23年9月17日、国の防災における基本方針を定める「防災基本計画」の見直し案を提言した。これは、今回の震災を受けて新たに津波対策や広域の避難への対応を盛り込んだもので、計画は同調査会の議論を踏まえて改訂される予定となっている。このような動きは、今後、全国の自治体が策定する「地域防災計画」の見直しに影響を与えることになると思われる。すなわち、国はもちろん自治体においても行政による災害対応力について再検討し、東日本大震災の災害の検証とその教訓を踏まえ、地域防災計画について必要な見直しをしなければならない。

今回の震災を受け、地震をはじめとする自然災害は、ある程度の予測は可能であるが、災害そのものから逃れることはできず、一度災害が発生すると地域に深刻な被害をもたらすことが改めて浮き彫りになった。このため、自治体は日ごろ安全に配慮したまちを整備し災害に備え、もし災害が発生した場合は被害の軽減と発生後のまちの回復に努めなければならない。

こうしたことを踏まえ、今回の震災を教訓とし、あらかじめ災害による被害の発生自体を想定した上でその被害を低減させる“減災”の視点から自治体が備えとして取り組むこと、そして災害時に何をすべきかについて、本論文において考察していきたいと思う。

2 “減災”とは

“減災”とは、災害後の対応よりも事前の対応を重視し、できることから計画的に取り組んで、少しでも被害の軽減を図るようにすることである²。

東日本大震災復興構想会議は、復興ビジョンをまとめた「復興への提言～悲慘の中の希望～」を平成23年6月25日に内閣総理大臣に提出した。この中で、「大自然災害を完全に封ずることができるとの思想ではなく、災害時の被害を最小化する『減災』の考え方が重要」と指摘されたことから、災害対策においてキーワードとなる概念とされる。

予防保全の観点から災害そのものではなく、地域防災計画や日々の災害に対する備えに重点を置き、災害が発生した際に被害規模を減少させるための施策が災害現場で現実的かつ有効に実行されれば、災害による被害の程度や危機的側面が軽減されると考

えられる。

3 災害に強いまちづくり

～まちを知る、まちを良くする～

自治体は、災害に強い地域社会の形成に日ごろより取り組む必要がある。これは災害発生時に被害を少しでも多く食い止め、そして平常時も住民にとって快適で住みやすい安心・安全のまちを整備することを指している。一方、自治体の財政難及び単年度予算主義の背景のもと、「次にいつ起こるか」わからない災害に対して、計画的かつ特化した予算を設けることや、人員計画を策定すること等において実行が難しい面もある。しかし、地域防災計画策定とともに通常業務においてできる限りの取組を考えていくことが望ましい。今後、自治体は、まちを知る、まちを良くするという姿勢で減災対策についてより一層取り組むことが賢明である。

では、災害に強いまちはどのようにしたら実現するのだろうか。まず、第一に主に防災性の低下及び災害時の被害拡大の要因となる木造家屋及び老朽建築物、接道不良を改善することである。こうした地域においては災害時の出火による延焼を防ぐための耐火性の強化や、倒壊による圧死・生き埋めの可能性を減らすため建物の耐震性の強化を行うことが急務である。これには住民に対する相談窓口設置や助成事業のような促進を目的とした施策が必要になると考えられる。また、倒壊や出火、交通渋滞、道路混雑により避難経路が封鎖・寸断されることによる消防車・救急車等の緊急車両の通行困難の事態を避けるため、道路幅員の拡幅及び災害時の道路交通規制の検討も必要になる。

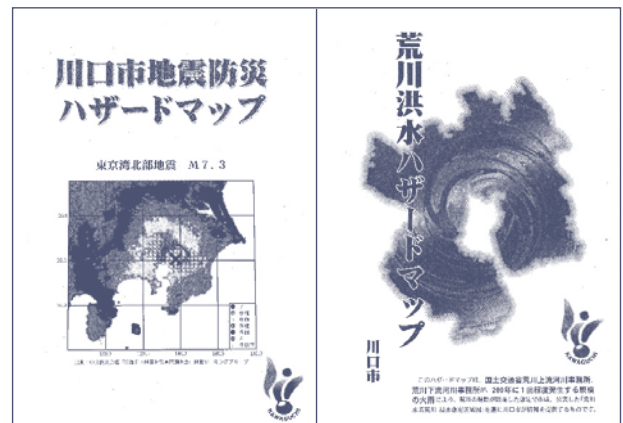
そして、毒劇物を取り扱う工場や倉庫が集中する地域についてはこれを把握し、災害時に延焼や有毒ガスの発生、火薬類・爆発物等の不適正な保管により誘因される爆発事故を未然に防ぐ方策を災害対策の側面から配慮する必要があるだろう。

また、災害に対するライフラインの耐性も今後、

強化しなければならない。平時において水道管・下水道管の老朽管の点検や交換を行い、災害時のライフラインの保持もしくは早期復旧を目指すことが重要である。

なお、造成が進んでいない地域については、区画整理事業等による基盤整備の一環で避難場所として役立つ緑地公園や安全な幅員を確保した道路の整備を行っていくことが望ましい。

そして、住民が自ら住んでいるまちの災害に対する危険性への認識を深めることを目的とし、ハザードマップなどで災害時に予想される被害の可能性を周知することも重要である。本市においても、『川口市地震防災ハザードマップ』及び『荒川洪水ハザードマップ』を作成し、希望者に配布している。



【図1】川口市発行のハザードマップ(本市災害対策室発行)

これらは、地震発生時の建物倒壊危険度や台風等で荒川の堤防が破堤した場合の浸水想定区域、避難先、緊急連絡先等が記載されており、東日本大震災直後や台風上陸前後において住民からの問い合わせ及び配布希望が多数あったものである。こうしたハザードマップは「その場所が危険であること」を明示することになるため、住民の不安や地価下落を招く恐れがあるが、まちのウィークポイントを住民に公表し住民もこれを把握することは、災害発生時の避難活動や被害軽減の一助となるだろう。

このように、自治体は、建物倒壊や火災の危険性、消防及び避難の妨げとなる可能性があり、かつ防災

上整備が必要な地域・要素を明確にし、対策を講じる必要があると思われる。また、ハザードマップにより住民に危険情報を周知することも重要である。こうした取組により、災害発生時の初期段階での避難活動や消防活動の円滑化を図るとともにまちにおける被害の軽減も可能になるのである。

4 新しい情報提供の形

～民間ソーシャルメディアによる情報提供～

自治体が、災害に係る予報・警報、災害発生時の避難指示や安否情報、各種ライフラインの復旧情報を住民に提供することは、災害による被害を軽減し、住民の安全を確保する上で有効な手段である。今回の震災に際し、被災地の自治体が保有する公式サイトの復旧に時間を要したことを受け、公共機関からの情報提供が従来の手法だけでは十分でなかったことが判明した。今後、自治体は公式サイト、メール配信サービス、防災無線、ラジオ放送に加え、ミニブログのTwitterやSNS（ソーシャルネットワーキングサービス）であるFacebook等の民間ソーシャルメディアによる情報提供の導入を検討し、複数のものを組み合わせることにより、住民に対し確実に情報提供を行うことができるよう取り組む必要がある。

今回の震災において、民間ソーシャルメディアが注目されたのは、その災害への耐性の高さである。被災自治体の庁舎内に設置された公式サーバーは、地震や津波、その後の停電により機能不全に陥り、復旧及び公開に数日を要してしまった。こうした中、被災地の外の地域にサーバーがある民間ソーシャルメディアのサービスは震災時も停止することなく、携帯電話のパケット通信サービスが利用できれば閲覧が可能であった。被災地の自治体における民間ソーシャルメディアの情報提供は、震災前は地域の情報発信といった地域活性化を主たる目的としていたが、地震発生直後より被害情報の提供や安否確認といった緊急性の高い情報の発信を行ったとされ

る。こうした動きを受け、内閣官房（情報セキュリティセンター、情報通信技術（IT）担当室）、総務省、経済産業省は共同で、国民に情報を提供する手段として、公式サイトと民間ソーシャルメディアを併用することを推奨した³。また、なりすましを防止し、運用者である自治体からの正式な情報であることを利用者に明示するため、経済産業省が自治体のTwitterアカウントであるための認証スキームの提供も行っている。

Twitterの国・自治体等の行政機関の公式アカウント数については、震災前の平成23年3月では121件、同年4月4日現在で148件となっており、今後さらに増加していくと思われる⁴。

5 災害発生時の業務体制

～自治体の事業継続計画（BCP）の策定～

もし、災害が発生し自治体が被災したら、災害に係る応急活動を優先的に行い、その後、必要な市民サービスを提供しながら住民の安全確保とまちの機能回復に対応しなければならない⁵。

災害発生時においては、避難指示、被害状況の把握、死傷者数の確認、救護救援活動、避難所の開設、物資の運搬、ライフライン等の復旧計画、情報発信を円滑に行い、少しでも被害を軽減し、早急な復旧を目指すために自治体及び消防・警察・医療機関等がそれぞれの役割と責任のもとに相互に連携することが肝要である。

また、災害応急活動とともに地域の住民の生活を支え、社会経済活動が存続するよう、自治体の事業継続計画（BCP・・・Business Continuity Plan）を平時に策定しておくことも重要である。これは、災害時であっても継続する必要がある一般業務（例：各種届出の受理、生活保護の受給等）をあらかじめ選定しておくほか、非常参集した職員用の食糧等物資が一定期間備蓄されていること、庁舎が被災した場合又は消失した場合の代替施設の選定及び決定を行っておくことが望ましい⁶。このような体制は、

庁舎はもちろん水道及び下水道施設、教育施設、医療施設その他公共施設についても、災害に係る予防保全を中心とした計画的な施設管理の中でそれぞれ構築する必要があると思われる。

また、被災した場合、自治体職員自身も被災し、参集規模も十分ではない可能性がある。さらに、連続勤務や、非常時の勤務形態の負担が大きくなることも考慮し、業務遂行のための職務代行を考慮した指揮命令系統の確立、職員の労務管理及び健康管理が必須になるだろう。こうしたことから、災害発生時は地域防災計画を取りまとめている担当部局はもとより自治体全体の問題としてとらえ、場合により権限の集中化の決定や危機管理に関する組織の設立等、所管部局の組織体制の見直しを行い、非常時に機能が発揮できるよう考える実効性を付与すべきである。

なお、庁舎ほか各施設が被災し、直接被害を受けた場合は事業継続自体に不確定要素が生まれるため、平常時に建物の耐震化、各システムのバックアップ体制、停電時の自家発電の確保等、ハード面において十分な配慮が必要になる。今回被災した自治体の中には、庁舎内の保有するシステムが消失したが、委託先のバックアップが存在しこれを復元することによって一部でデータが回復した例や、住基ネットのように住民記録の情報が都道府県や全国センターとネットワークでつながっており、データが残っていた例が見受けられた。万が一、庁舎もしくは庁舎機能が消失した場合でも、このようなシステムの復元・移行により別の場所で安否情報や罹災証明発行等、各種業務の継続が可能になる。今後、自治体は平常時にシステムの不正侵入や情報漏えい防止に努めるとともに、非常時のバックアップ体制やメンテナンス等の配慮をより一層綿密に行う必要がある。

6 被災地への災害派遣

被災した地域は、自治体自身も被災し十分な機能を果たさない、又は消失している恐れがある。この

ため、災害が発生した際の非被災自治体による応援活動―被災地の住民の避難とその受け入れ、負傷者の広域搬送、物資の搬送、職員の被災した自治体への派遣等といった自治体間の連携や支援活動は、災害対応業務において必要不可欠である⁷。



【図2】東日本大震災緊急消防救助隊の活動
(本市消防本部提供)

非被災地からの応援は、支援を受ける被災地の自治体における被害の縮小化及び自治体機能の早期回復の一助となる。このため、既存の災害協定や広域災害派遣等の様々な取り決めについて、今回の震災の経験を活かし、平常時に連携すべき事項とその内容を再考・見直しをした方がよい。また、今後、非被災自治体は、より円滑に派遣業務が遂行できるように、派遣手続の短縮、派遣に係る諸費用の取り決め、地理不案内かつ被災地という厳しい執務環境での職員の負担に対する適切な労務管理及び健康管理等を考慮する必要がある。

なお、近隣自治体間で災害協定等を締結している場合、一方の自治体が被災した際は、近隣ゆえ早急に被災現場へ駆けつけることができるというメリットがある。しかし、両者が共に被災した場合、支援活動が双方不可能になってしまい、現実には今回の震災でこのような事例が発生した。自治体間の災害協定は、近隣同士で締結するほか、今後、遠隔地の協定先を選定しかつ申込みを行うことも必要になるだろう。

7 自助・共助・公助

災害時に自治体や消防、警察、自衛隊等の公的機関がまちを守る（公助）ために対策を講じることはもちろん、住民自らが自分の命を守り（自助）、地域の人たちで力を合わせて助け合う（共助）ことも重要である。こうした『自助・共助・公助』により、災害が発生した際に被害を最小にとどめることが可能になるとされる。

今後、既存の防災訓練における住民参加をより一層促すことはもちろん、震災の教訓を踏まえた防災教育の普及として「防災セミナー」や「防災講座」のような事業を学校の授業や社会教育その他事業の一環で行うこと等、住民の防災意識を醸成するような施策の強化を行う必要がある⁸。

また、地域に住む住民同士が災害時に手を取り合って自衛や避難、救援救護等に取り組むことがもちろん理想だが、これは日ごろから近所付き合いが成り立っていてこそ成功するものである。つまり、日ごろ近所付き合いがないと、いざという時に災害に対処する力を発揮できない。このため、自治体は地域コミュニティの活性化に今後より一層努めなければならない。

これには、自治体が自治会や町内会、NPO、ボランティア、PTA、婦人会等の設立及び運営に係る支援を引き続き行うとともに、自主防災組織の結成と活動内容をリンクさせる等、身近な付き合いの中でお互いを守る体制を強化していくことが重要である。こうした取組のもと、今後、もし災害が発生したときは、みんなで協力して災害に立ち向かいまちを守ることができるよう地域社会を形成していくことが望ましい。

なお、自治体は、災害時に公共機関及び地域の助けがとりわけ必要になる可能性が高い要援護者—高齢者、障がい者、妊婦、乳幼児、外国籍の住民についてもきめ細やかな対処策を日ごろより考慮しておかなければならない⁹。例えば、既往症の把握、緊

急搬送及び受け入れ先の手配、避難所におけるバリアフリーの配慮、多言語による案内等に係る対処策を検討し、非常時にこうした対応ができるよう準備をしておく必要がある。

このように自治体が公助によってまちや住民を守るだけでなく、住民の自助によりそれぞれ自分の身を守り、地域の共助で被災した人や自力で避難できない要援護者を助ける—こうした動きが、災害の被害規模を小さくしていくのである。

8 おわりに

災害対策の多くは、災害による被害を出さないための方策としてこれまで検討されてきたように思われる。しかし、阪神・淡路大震災や今回の東日本大震災において想定レベルを超える大災害の発生を経験したことにより、やはり自然災害そのものを完全に防ぐことは難しく、従来の対策では不十分であることが明らかになった。第2章で述べた東日本大震災復興構想会議における報告は、危機管理における意識が「防災（災害を防ぐ）」から「減災（災害による被害を減じる）」へ、本格的に転換し始めたことの表れと考えられる。

こうした中、自治体は平常時に安全性に配慮したまちを整備し、災害時に被害の最小化を目指した効果的な対策を講じなければならないことは本文で述べたとおりである。さらに、住民自身が高い防災意識を持ち、地域の住民同士のつながりが強化されることにより、地域防災力が高くなり、結果、人的・物的被害の軽減に大きく影響するのである。

こうしたものは、一見災害のためだけの取組に感じられるかもしれないが、まちの安心・安全が確保され、住民にとって住みやすい・住み続けたいまちへと生まれ変わるための方策なのである。

今回の震災は深刻な被害をもたらし、住民に大きな不安を残したことは言うまでもない。そして、自治体の危機管理に課題を残したことも事実である。

自治体はこれからこの経験を活かし、「いつかやっ

てくるかもしれない」災害のときに被害を減じ、災害に立ち向かう力を発揮できるよう、住民のために不断の努力をし続けなければならない。

「そのとき」がいつ訪れるか分からない。それでも震災の教訓が活かされ継承されていくことを心から願いたい。

脚注

- 1 内閣府 『平成23年版防災白書』 P1～P3、P20、P22
- 2 内閣府防災担当 『減災のてびき～今すぐできる7つの備え～』平成21年3月 P15
- 3 内閣官房（情報セキュリティセンター、情報通信技術（IT）担当室）、総務省、経済産業省
『国、地方公共団体等公共機関における民間ソーシャルメディアを活用した情報発信についての指針』
平成23年4月5日 P1～P2
- 4 経済産業省 『公共機関向けのTwitterアカウントの認証スキーム構築について（ニュースリリース）』平成23年4月5日
- 5 『行政の危機管理－行政に求められる新たな視点－』MRI自治体チャンネル+ 平成19年1月号（株）三菱総合研究所
平成19年1月 P2
- 6 内閣府防災担当 『中央省庁業務継続ガイドライン～首都直下地震への対応を中心として～』平成19年6月 P35、P55
内閣府防災担当、総務省消防庁 『「地震発災時を想定した業務継続体制に係る状況調査」結果の概要について』
P1～P6
- 7 『行政の危機管理－行政に求められる新たな視点－』MRI自治体チャンネル+ 平成19年1月号（株）三菱総合研究所
平成19年1月 P8
- 8 中央防災会議 『災害被害を軽減する国民運動の推進に関する基本方針』平成18年4月21日 P2
- 9 内閣府 『平成23年版防災白書』 P63

参考文献

- ◎ 鍵屋一 『地域防災計画の課題と展望～生ける計画をめざして～』マッセオ s a k a 研究紀要第13号 財団法人大阪府
市町村振興協会 おおさか市町村職員研修研究センター 平成22年3月
- ◎ 榎並利博 『東日本大震災の日本経済に与える影響と教訓（2）住基ネットを活用した迅速な安否情報提供』（株）富士通総
研経済研究所 平成23年3月23日
- ◎ （株）三菱総合研究所 『東日本大震災を教訓として安全・安心社会を構築しよう～行政・企業・学会そして一人ひとりが行
動すべきこと～』平成23年6月9日
- ◎ 総務省自治行政局住民制度課 『東北地方太平洋沖地震等に際しての住民基本台帳ネットワークシステムの活用につい
て』平成23年3月23日
- ◎ 『みんなで創ろう 安心なまち川口』平成22年度川口市グループ課題研究