

第2節 危機管理の論点

はじめに（本節の構成）

本稿では、地域社会における『危機管理』の論点として、大規模災害への自治体（地方政府）の対策・対応を対象にその要点を提案し、整理する。まず、地域社会における危機管理を巡る状況として地域の現状を概観し、次いで、地域における災害対応と危機管理の課題を明示した上で、最後に災害対策を推進するための要点として、3つの論点に絞って提案し、その方向性を論じている。なお、本節の全体構成は次頁表の通りである。

今日、地域社会における防災対策は、自治体（市町村並びに都道府県）、防災関係機関、そして市民・事業所等によって取り組まれることの必要性については共通の認識となっているが、政府を始めとする行政計画等において「自助・共助・公助」としての理念（？）が掲げられているものの、必ずしもその内容と実態は明確になってはいない。ことに、防災関係法や地域防災計画との関係において整理されてはいない。そこには（阪神・淡路大震災で明白になった）行政を含む関係機関による対応の限界に直面して、被災当事者たる住民及び地域が主体的に取り組むことの重要性を、心情的に掲げている側面が多分に見受けられる。そもそも災害対策基本法においては防災対策上の重要な責務が自治体、特に市町村（長）に大きく委ねられており、これを「公助」として矮小化する扱いは防災対策の推進上問題といわなければならない。あらゆる災害が地域社会を舞台として発生するかぎり、住民・事業者がこれに主体的に取り組むことの必要性と重要性は言うまでもないことである。しかし、都市を始め地域構造の形成に強く関与してきたし、公共施設の管理者でもある行政の防災上の役割を「公助」として脇役に置く考え方は、行政の消極性のみならず法的な責任放棄にも通じる問題である。地域防災における市民・コミュニティの自律と自立を促す意図としては解からないことはないが、総合的で極めて複雑な社会関係の中で取り組まれる地域防災対策の推進にとって、あまりに稚拙であり大きな問題を含んでいるといわなければならない。

本節では「公助」に関するこうした問題意識をもって、地方政府としての自治体が地域防災対策の推進に果たすべき要点（役割とその課題）を示し、防災分野における危機管理の論点について方向性を提示すること、又これを通じて自治体の役割は代役のいない主役であることを明らかにすることを目的としている。地域社会では、当然であるが様々な生活や生産活動が行われ、それを支える都市や集落は基本的に公共空間であり、そこでの施設づくりや諸活動に対する、法的な規制や指導を通じてコントロールが行われている。この事実は地域社会における災害危険の蓄積や存在に行政が強く関与していることの証左であり、そこでの災害危険の軽減や発災に対しても対策を講じる立場にあること、即ち自治体は地域構成員である住民・事業者とともに対策の当事者である。加えて、自治体には災害時における防災活動のための権限と機能を法によって付与されていることから、災害対応の中心的かつ指導的役割を担っていると考えなければならない。

こうした視点を基本として本稿の提言（「防災対策における予防・応急・復旧復興の各段階における対応上の要点」）では、自治体の役割に焦点を当てて「防災まちづくり」、「発災直後の緊急対応」、「復興対策の事前準備」の3点について整理している。

<第2節の全体構成>

1. 地域社会と危機管理を巡る状況（地域の現状）

■ 一般状況

地域社会は様々な危険に遭遇する可能性が増大している。こうした危機管理の課題に対し各自治体は組織的対応の整備を進めている。中でも災害対応は最重要の危機管理である。

■ 防災を巡る状況

地域社会の防災対策は自治体の政策及び対策（通常施策及び非常時対応）とコミュニティによる日常の安全管理・改善、災害時の活動によって担われる。

・現状はコミュニティの安全管理の推進や体制整備、また自治体の施策・対応に不備がある。

□ 地域社会における防災対策の今日的課題

- ・自治体の防災対策とコミュニティとして取り組む対策、市民の個別対策が連動していない。それらが連携する場面（地域の公共空間）と体制が未整備
- ・防災課題（必要対策）への共通認識が未形成であり、各対策主体の役割も曖昧である。

- ・危険性と対策事項が共有できていない
- ・地域協働の取り組みが欠如

自治体：地域連携の政策なし
地域：連携・協働の主体なし
（ソーシャル・キャピタルの未培養）

2. 地域における災害対応と危機管理の課題

- 地域社会の災害危険は行政による制度的な枠組み（促進・誘導・規制）とそこでの市場経済活動や多様な市民生活活動を通じて生起することから、危機管理は普段の対応（予防）、発災時の対応（応急）、復旧・復興時の対応が必要。これらは日常的な施策や対応の推進（事前準備）により担保される。
- 自治体の防災計画を基本として、予防・応急・復旧／復興のフェーズ全体から指摘できる主要課題は、緊急事態時の対応体制の整備、緊急事態時の対応体制の整備、災害復興に関する計画の必要性、の3点である。

3. 災害対策における危機管理の論点

地域社会の防災課題への対応は、日常的な「社会制度—市場活動—市民生活（+規範）」という社会システムに（非日常の）「安全・安心の価値体系」を的確に導入することが基本になる。それは地域の社会システムを総合化することを意味し、その具現化には地域での自治体と市民・事業所等による連携・協力の取り組みが不可欠であり、また（衰退した）規範の再構築が重要になっている。

- 自治体の地域防災における主要な課題は、地域環境の安全改善と管理（防災まちづくり）の後退、災害発生時の組織的対応力の欠如、及び被災地域を総合的に復興する能力の不備である。
これらは相互に関連しており、その整備には事前の取り組みと準備を必要とする。

- 以上の観点から、地域社会における安全・安心まちづくり（多岐にわたる防災課題への対応と減災効果を上げる活動）を推進するために、以下の3点を危機管理の論点として検討し、提案する。

- （1）論点1 地域社会（コミュニティ）における「防災まちづくり」の推進
- （2）論点2 大規模災害発生時における自治体の緊急対応
- （3）論点3 災害復興対策と自治体の事前準備

1. 地域社会と危機管理を巡る状況（地域の現状）

地域社会は自然災害（自然現象を契機とする災害）、各種の事故災害、感染症等の健康被害、環境汚染被害、そして様々な事件や犯罪等による危害など、各種の危険に遭遇する可能性が増大している。自治体やコミュニティは、こうした危険の発生を防ぎあるいはその影響を低減させて地域社会の安全・安心を確保することが重要となっている。しかし、今日の地域社会は、日常の安全管理活動を通じて環境の防災性・安全性を向上させる、あるいは災害発生時に自治体や関係機関と連携して防災活動に取り組むなどの状況になく、またその条件も整っていない。

（1）一般論としての危機管理と大規模災害

20世紀の末期から地域社会における安全・安心が大きな課題となってきた。それらは自然現象を契機とする震災や風水害、土砂崩れなどの災害、工場や交通施設での事故災害、新型肺炎（SARS）や鳥インフルエンザなどの感染被害、そして子どもや高齢者など弱者を対象とした凶悪犯罪等々であり、これらが平穏な地域社会で発生する頻度が増えている（表2-3「地域社会を取り巻く危機の種類」参照）。

このような地域社会を取り巻く不安や危険の増大要因として、国際化、地域連帯の後退、社会の閉塞感と倫理観の低下、所得格差の拡大、企業等の安全投資の縮小など様々な背景が指摘されているが、経済社会の大きな変化に対して従来の社会システムが対応できなくなっていることだけは確かである。こうした地域社会の不安が増大する傾向を反映して、地方自治体では生活安全に関する条例の制定^(※1)、あるいは危機管理室の設置などによる対応が行われるようになっている。

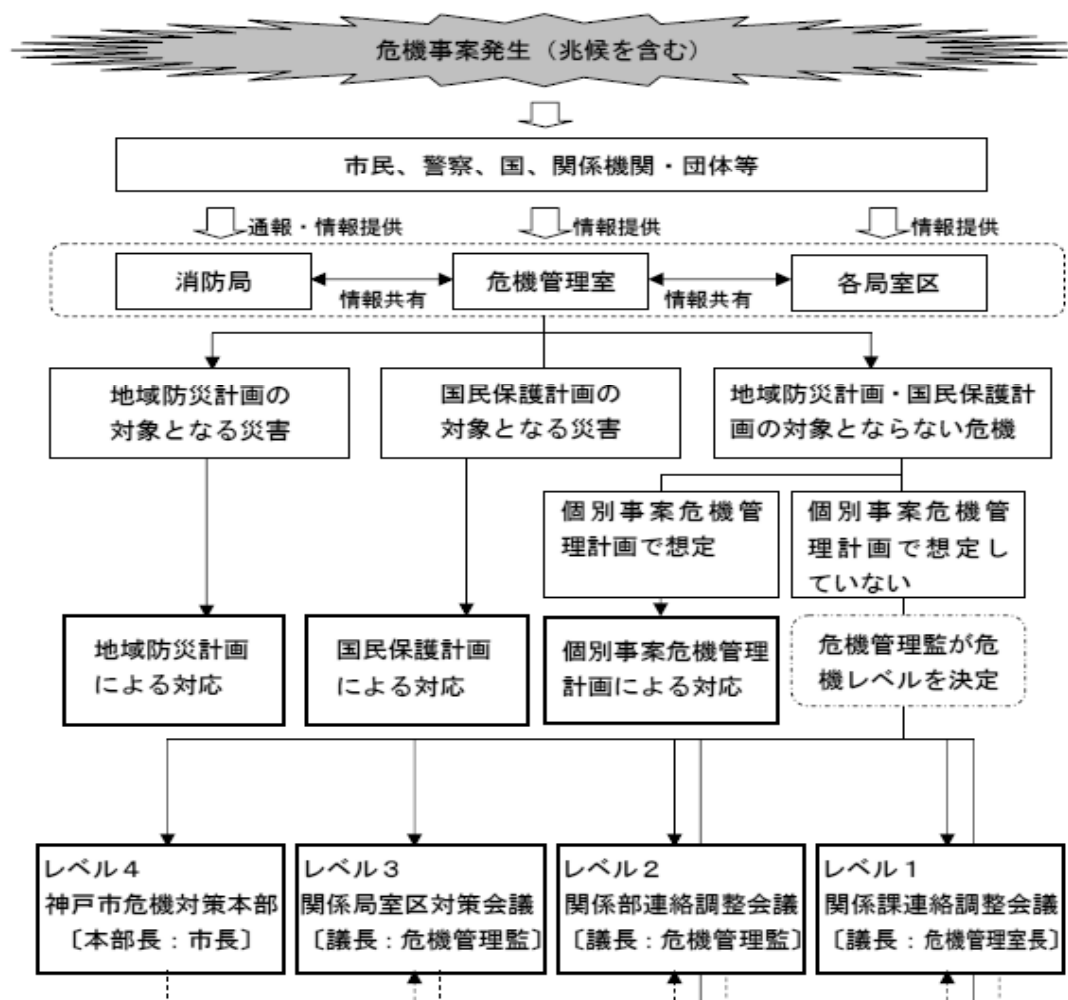
表2-3 地域社会を取り巻く危機の種類（分類）

分 類	該 当 事 項	分 類	該 当 事 項
(1) 自然現象を契機とする災害	ア) 台風・集中豪雨災害（水害、強風害） イ) 土砂崩壊災害 ウ) 地震災害 エ) 津波災害、高潮災害 オ) 異常渇水、雹害、雪害、突風（竜巻）等 カ) 火山噴火災害	(2) 都市型災害	ア) 水道断水 イ) 停 電 ウ) ガス遮断・ガス漏れ事故 エ) 情報通信ネットワーク事故 オ) 群衆流動事故 カ) コンピューターウィルスによる通信障害
(3) 火災・爆発災害	ア) 木造密集地域の延焼火災 イ) 火薬類・高圧ガス施設の火災・爆発 ウ) 石油コンビナート施設の火災・爆発 エ) 船舶・港湾施設の火災 オ) 高層建築物・地下街の火災爆発 カ) デパート・遊技場等の火災 キ) 山林・原野火災 ク) トンネル内での車両・列車火災	(4) 交通機関・施設事故・災害等	ア) 列車などの事故(脱線、転覆、衝突) イ) 航空機の事故（離着陸失敗、墜落） ウ) 船舶の事故（座礁、衝突） エ) 海上油流出事故（座礁、衝突） オ) 自動車専用道路での多重衝突事故 カ) トンネル崩落事故 キ) 橋梁・大規模工作物等の崩壊事故 ク) 地下・トンネル工事等に伴う事故 ケ) 工場、工事現場での事故（土砂崩壊、出水）
(5) 有害物事故 環境汚染	ア) 核物質等放射性物質の事故 イ) ダイオキシシン等の化学物質・事故 ウ) 危険物・毒劇物・有害ガス等の漏洩事故等 エ) 放射性物質の事故	(6) 微生物・細菌汚染	ア) 大規模な食中毒の発生 イ) 感染症の発生 ウ) 家畜伝染病、微生物や細菌などの事件 エ) 医薬品被害、有害物の食品・水道水混入

分 類	該 当 事 項	分 類	該 当 事 項
(7) 動物・生物 事件	ア) 猛獣類等の脱走・危険ペット放置事件 イ) 野生生物による多数の住民に影響が 及ぶ事件(熊、イノシシ、サル) ウ) 外来毒保有昆虫等の発生 エ) 農林水産物への重大影響事件	(8) その他事 件・事故	ア) 行政管理施設での重大事故、襲撃事件 イ) 航空機、鉄道、バス等ジャック事件 ウ) 不発弾等の処理 エ) 多人数殺傷事件など重大犯罪 オ) 各種の風評被害等の事件 カ) 個人情報の大量漏洩事件
(9) 外国・国際 的事件	ア) 危険物品等の漂流・漂着 イ) 難民の漂流・上陸(密入国) ウ) 隕石・人工衛星の落下	(10) 武力攻撃等	ア) 国際関係の緊張(武力攻撃のおそれ) イ) 各種大規模なテロ攻撃 ウ) その他、国外で市民がテロ等に襲撃

例えば、神戸市の場合(図2-1)を見ると、従来の災害対策基本法に基づく災害対策本部では、各種個別の危険事案への対応が困難であること、また、最近では国家的な武力攻撃事態等を前提とした国民保護法^(※2)の成立(平成16年6月)により、同法に基づく国民保護対策本部による危機管理体制の整備が必要になったことなどを踏まえて、これら2法の対象としない多種多様な「危機」に対しては、『個別事案危機管理計画』を策定し、組織的には危機管理監(危機管理全般を指揮・統括)・危機管理室(全庁的な危機管理体制が必要な場合の初動段階における危機管理監を補佐)を設置し、行政の庁内部局への指揮権の強化を図り対応しようとしている。

図2-1 「神戸市危機管理基本方針」(平成19.4)における「対策本部設置までの対応フロー図」より



以上のように地域を巡る様々で複雑な「危機」に対して、自治体は条例、マニュアル、組織機構などの内部的整備（事務的準備）を進めているが、危機事案の発生現場となる地域社会を含めた準備についてはほとんど未整備な状況であり、したがってその実効性については不確実であり、今後の課題といえる。

このことは災害対策における数十年來の経緯が物語っている。災害対策の分野では昭和36年（1961年）に災害対策基本法が成立して以来、自治体は地域防災計画による防災体制を整備してきたが、実際に大規模災害に直面した自治体が円滑・迅速に対応できた例はほとんどなく、今日なお、その実効性に関しては多くの課題を残している。その意味において先ずは大規模災害への対策と体制を確立することが各種の危機管理対策全般の充実にとっても有効と考えられる。

*1) 生活安全条例：例えば、都道府県で『安全・安心まちづくり条例』などの主として防犯を対象とした条例を制定あるいは制定を予定している団体数は、平成17年11月段階で32団体を数える。また区市町村でも少なくない団体が同様の条例を設ける傾向にある。

*2) 法律の正式名称は「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」（平成16年法律第112号、同年9月施行）。武力攻撃事態等において武力攻撃から国民の生命・身体・財産を保護するため、国や地方公共団体等の責務、住民の避難に関する措置、避難住民等の救済に関する措置、武力攻撃災害への対処に関する措置及びその他の国民保護措置等に関して必要な事項を定めている。

（2）地域社会における防災対策を巡る状況

地域社会の防災対策は、いうまでもなく自治体の政策及び対策（通常施策及び非常時対応）とコミュニティによる対策によって担われる。しかし、多方面から指摘されているように、現状におけるコミュニティの安全管理への取り組みや防災活動体制の整備については極めて不十分な状況にある。地域の防災体制の一翼を期待されている「市民自主防災組織」についても、その活性化は常に課題となっている^(*)。地域社会における防災対策の今日的問題は、家庭レベルでの個別対策が低い水準のままであること、そしてコミュニティによる防災への取り組みがほとんど機能していないこと、したがって、自治体の防災対策とコミュニティの対策が連携・連動する場面をつくることができないという深刻な状況がある。

本来であれば、それぞれの地域社会においては、市民・事業者等によって防災に関する組織的な安全管理や防災活動の取り組みが行われる体制が存在し、こうした地区組織と自治体とが連携・連動して（地域的公益性を目的とする）地域社会の安全管理や防災活動を確立していくような地域レベルの相互補完的体制が形成されていなくてはならない。これを“地域社会における防災協働体制”と呼ぶとするならば、改めてそうした地域防災体制像を追求し、整備していく必要がある。今日、自治体を巡る様々で困難な防災課題は、諸対策を展開する現場（地域社会）における体制を整備することによって大半が解決されるか、方向性が付与されるものである。

さらに言えば、地域社会における日常的な市民相互の結びつきや連帯あるいは信頼などの関係性が衰退あるいは崩壊してきたことが、犯罪をはじめとする「地域社会の危機」を増大させている側面があり、防災（あるいは安全・安心）協働体制づくりは、「危機」の発生を抑制する機能をも醸成していくことにもなると言えよう。

以上の「地域社会における安全・安心地域づくりのための協力・協働体制の未形成」な状況は次の2点に整理できる。

① 日常の安全管理活動を通じて環境の防災性・安全性を向上させる状況にない

地域の防災性（あるいは災害危険の状態）は、地域社会を構成する自然条件、公私の施設環境や防災施設のあり方に大きく規定される。例えば、軟弱地・傾斜地や河川沿いの低地の存在、密

集市街地の広がり、不安定構造物の立地、狹隘道路や道路ネットワーク等々であり、また消防水利、ライフライン施設、公園等オープンスペース、治水施設等の整備状況などである。こうした地域の災害危険を規定する重要事項や施設について、コミュニティの安全確保の観点から、安全性の低下につながる開発の抑制、危険の増大を招く施設建設の自制、安全管理の啓発活動などを日常的に取り組む地区的な“まちづくり”活動はほとんど見られず、それらは行政の仕事（法の運用と指導・管理）として自治体への依存を強めている。そこには確かに個別行為のみから適否を判断することが難しいという現状はあるが、市民やコミュニティが災害危険の蓄積や改善には余り関心を寄せず、日常的な「社会制度——市場経済活動——市民生活（＋規範）」という社会システムに埋没している現実もまた一方にある。本来、これらの地域の構成に係る制度・事項や施設は、安全性・防災性と密接な関係にあり、コミュニティは地域空間を形成している住宅を含む諸施設のあり方に地域的公益性の観点から改善・維持・管理に関する日常的な活動を開始する必要がある。そのことは自治体の都市計画や建築確認業務などの法定事務あるいは開発指導などの要綱事務の効率を高めることにもなる。

コミュニティが自治体と連携して、地域の安全管理活動に取り組み、地区環境の安全化と危険箇所の解消へと発展させる「防災まちづくり」活動では、何よりもコミュニティ自身が活動体制を整備することが条件となるが、現状ではこうした体制をもつ地域は極めて限られており、また広範に広がる条件も可能性もない。

② 災害発生時に自治体や関係機関と連携して防災活動に取り組む状況にない

自治体は、消防（公設消防、消防団・水防団）を除いて災害時における自らの防災実働部隊をほとんど持っていない（日常業務と異なる防災活動に関しては、一般職員は素人に等しい）。したがってその防災活動能力は、組織間の調整権限（指示、支援要請等）を介した防災措置の実施が中心となる。しかし、広域的な外部支援の消防、警察、自衛隊そして民間公益事業者等は現場活動の即応性に欠けることが避けられず、その点では地域住民・地元事業所などの関係者による活動が最も有効である。実際、阪神淡路大震災では近隣住民が多くの生き埋め者を初期段階に救助している。

地域社会には、自治会・町内会などの伝統的地縁組織をはじめとして、様々な組織・団体（PTA、高齢者団体、スポーツ団体、福祉や環境活動グループ、商店会、生協グループ等々）が存在し、また多様な事業所（企業・工場、コンビニ、スーパー、あるいは農漁協、商工会等々）が事業を営んでいる。こうした組織・団体が協同して、例えば「地域防災協議会」などを組織し、地域組織として必要な活動（実施すべき活動）を自治体や関係機関と連携して行う体制づくりが必要である。こうした幅広い地域社会ネットワークの形成によって日常の社会システムに防災をはじめとする「安全・安心の価値体系」を導入することを可能にする。先に触れたように、全国的に組織化と普及が進められている「住民自主防災組織」は残念ながらそうしたネットワークを持っていないし、行政等との協働関係も必ずしも築けていない。今後、ネットワークや関係づくりが進んだとしても、現状の市民防災組織のままでは過大な負担になるだけであろう。いわゆる核となる組織が未形成な状況にある。

その意味から、多くの地域社会において、コミュニティ（組織体）が域内の市民グループ・団体と連携し、また自治体や関係機関と協働して災害発生時に効果的な防災活動を実施できる活動主体を形成していくことが重要である。そして、このような地域社会の改革を促していく環境整備と方向性も提示していくことが自治体にとって必要となっている。

以上のように、今日の地域社会におけるコミュニティには、日常的な環境の安全管理体制や災害時の防災活動体制は整備されていない。コミュニティ防災や市民防災の重要性が認識されて

久しいし、関係者の間で多くの努力や試みが行われてきたことも事実である。コミュニティ防災体制は自治体を含む災害対策全体にとっての要点であることから、これを阻害してきた要因について簡潔に整理しておきたい。

ア 地域社会の災害危険について、ハザードマップ等による情報提供が遅れていることにより、自治体と市民の間で共通の認識が形成されていない。（ハザードマップに関しては「月刊自治研」2007.5の『論文・自治体防災政策としてのハザードマップづくり』を参照）

イ したがって、市民自身が地域の防災課題を共有できていないこと、また、自治体の地域防災計画、防災機関の防災業務計画の内容が市民の間にほとんど周知されていないこと（結果として自治体をはじめ防災機関に過大依存している）から、地域社会の担うべき防災対策の内容が曖昧な状況となっている。

ウ したがって、コミュニティがその役割を果たすために、自治体・防災機関と連携・協力する関係を築くことの必要性和重要性が理解されていない。

エ コミュニティ防災は地域的公益性の究極（＝生命と財産の保護）の追求であり、その確保は全構成員の責務でもある、との視点が市民の間に醸成されてこなかった。ここには地域的な連帯が衰退する中でコミュニティによる問題解決能力の低下を一層促し、ソーシャル・キャピタル^{（＊４）}の培養を削ぐ政策（行政サービスを単位としてコミュニティを重ねようとする地域政策、「すぐやる課」に見られる過剰な個別サービス等）を採ってきたことにも原因の一端がある。

＊３） 「市民自主防災組織」：自治体による地域防災政策の一環として全国的に組織化が推進されて来ている。静岡県や神奈川県、東京都など大規模地震の発生が懸念されてきた地域では高い組織率を示しているが、全体的に日常活動や組織の自立性、後継指導者などの面で多くの課題が指摘されている。こうした組織の活性化が課題となっている中で、今回「21世紀リスク研究会」が視察した東京都国分寺市の泉町三丁目地区連合自治防災会、掛川市の鳥居地区自主防災会などは、全国的にも数少ない活発な活動を行っている組織である。

＊４） ソーシャル・キャピタルについては、次項の「地域社会における社会関係資本（ソーシャルキャピタル）の形成」で触れる。

2. 地域における災害対応と危機管理の課題（地域の防災課題）

地域社会の災害危険の多くは、行政による制度的な枠組み（促進・誘導・規制）とそこでの市場経済活動や多様な市民生活行為を通じて生起することから、危機管理は普段の対応（予防）、発災時の対応（応急）、復旧・復興時の対応が必要となる。これらは日常の施策や事前の対応準備の推進により担保される。

災害危険の多くは日常的な社会活動の価値観に規定された時々の必然性・合理性をもって蓄積される。危機管理では非常時の価値観を日常施策や事前の対応準備として導入できるか、が重要となる。

（１） 地域社会に内在する災害危険

① 近年の発生災害が物語る地域社会の災害危険

1995年1月の阪神・淡路大震災、2000年9月の東海豪雨災害は共にわが国を代表する大都市で

発生した災害である。また2004年10月の新潟県中越地震や今年3月の能登半島地震は中山間・漁村地域を襲った災害であり、特に2004年に集中的に発生した台風・集中豪雨では地方都市が大きな水害に見舞われている。

こうした最近の「自然災害」をみても分かることであるが、大都市や地方都市あるいは中山間地域や漁村を問わず、地域社会における災害危険は依然として解消されていない。中には道路や公共施設の整備が進み、移動の利便性とサービス広域化・普遍化は向上したが、災害危険は返って深刻化している状況さえ見られる。

地域社会における災害危険の内容は様々である。例えば、都市や地域レベルでみれば、傾斜地や埋立て低地など不安定地盤地における市街地の形成、大都市内部に見られる過密住宅地や住工混在地の存在、都市内河川等の改修の遅れ、公共土木・建築施設の耐震性の欠如、そしてライフライン施設の広域化と事故や被災の波及拡大性などが一般的に指摘できる。また、日常的に市民生活が営まれている生活圏では個々の住宅の耐震性の欠如（管理の不備を含む）、危険なよう壁・重量塀等の存在、宅地の細分化と小規模住宅の増加（過密化）、あるいは住宅内家具類（什器）の増大と安全対策の遅れ、などの問題が普遍的に存在している。

一般的に言えば、都市レベルの対策（広域的対策）については行政や関係事業者が中心的となり推進することになるが、生活圏レベルの対策は自治体と市民・事業者が協働して取り組むことが必要となる。しかし、現実には地区レベルの対策は進展していない。実際、堤防破堤による水害や延焼火災などへの備えは1地区の対策だけではその防止が難しい。こうした場合、都市レベルの対策を充実する方策（堤防整備を含む河川改修、大規模延焼火災を阻止する都市構造の形成等）と早期避難対策を充実するなどの応急対策を整備することになろう。しかし、生活圏レベルにおいても、如何に被害の軽減を図るかを検討し、可能な対策が講じられなくてはならない。

② 被害想定が示す地域社会の災害危険

地震被害想定^(※1)は自治体が地域防災計画を策定する際の前提として、ほぼ全都道府県において調査が行われており、市区町村はこの結果を踏まえてそれぞれの地域防災計画を策定している。被害想定は、将来発生が予測されるその地域における大規模地震（通常は既往の最大規模地震あるいは異なる震源による数種の大規模地震等）を設定し、それによる被害を定量的に算定したものであり、想定被害量である。また、水害の被害想定調査はあまり聞かないが、過去の浸水実績や浸水予測等（洪水ハザードマップで示されることになっている）を踏まえて防災計画を作成している。

地震被害想定では、人的被害量、罹災者数、家屋・建築物の全半壊棟数、火災の発生件数、延焼火災による消失棟数及び焼失面積、道路やライフライン施設の被害箇所数・影響世帯数、津波の浸水区域、崖・傾斜地の崩壊箇所数などが一般的に算出される。無論こうした被害量の算定は地震規模と震央箇所の設定に大きく左右されるものであるが、発生日時やそのときの気象条件などによっても大きく異なる結果となる。

一方、風水害については、従来、堤防の改修や治水ダムの整備が進み河川の決壊による大規模水害については、ほとんど克服されたとする考え方が強くあったが、流域の市街化の進展等による土地利用の変化などから都市部における中小河川の水害は一向に解消されていない。こうした点から、現在では河川沿線地域や河口低地などでは、過去に経験した水害実績を想定して早期避難を重視した対策を講じる傾向にある。

これらの地震被害想定結果や既往水害による被害は、ほとんどの場合、自治体等が計画している現状の対応能力では大きな減災効果を期待することが難しいほどの被害規模である。確かに地震被害想定は仮定の域を出ないものであり、既往水害は防災施設等が現在よりも不備な時期の実

績ではあるが、防災対策（地域防災計画といってもよい）を講じることによって被害想定結果をどれ程低減できるか、を検討する必要がある。残念ながら、地域防災計画の執行によって当初の想定被害量をどれ程軽減できるか、という計画目標を設定している計画書は見当たらない。

自治体が策定している地域防災計画は、防災上必要な実施対策を災害フェーズ別に整理した内容となっているが、今後は、事業効果を評価する上で、また地域コミュニティの防災対策を推進する上で、実施対策による減災効果を被害想定結果（被害量）と対応させて示すとともに将来の減災目標値を設定（アウトカム指標の導入）していくことが必要である（*2）。

*1） 地震被害想定：特定の地震により発生が想定される人的・物的被害量。一般に地域防災計画（震災編）は地震被害想定結果を前提において作成される。また、中央防災会議は平成15年に東海地震及び東南海・南海地震について、また平成17年に首都直下地震についてそれぞれ被害想定結果を公表している。

*2） 防災計画による減災効果：一般に被害の低減量を計画目標として設定する方法を指す。中央防災会議は平成17年に東海地震、東海・南海地震の耐震化目標を、次いで首都直下型地震による被害の減災目標を設定し、平成17年に内閣府は自治体に対し「住宅の耐震化率」の達成目標を今後10年間で75%→90%の基本方針を決定した。

（2） 自治体の防災計画と基本的な課題

防災に関する自治体計画としては、地域防災計画（災害対策基本法）をはじめとして、水防計画（水防法）、都道府県が作成する石油コンビナート等防災計画（石油コンビナート等災害防止法）、地震防災緊急事業五箇年計画（地震防災対策特別措置法）などがある。これらの法に基づく単独計画のほかに、行政基本構想（地方自治法（2条4項）に基づく「総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想」において防災計画を位置づける場合、また、都市計画マスタープラン（都市計画法（18条の2項）に基づく「市町村の都市計画に関する基本的な方針」）において主として施設面の防災計画を位置付ける場合がある。さらに、自治体によっては別途「防災まちづくり計画」などを独自に作成している団体もある。こうした様々な計画の中で、地域防災計画は全ての都道府県及び市町村が策定する義務を有し、この計画に基づく防災対策の実施が自治体の中心的な事務となっている。地域防災計画は、その法規定によって国（中央防災会議）の防災基本計画に基づいて作成されることとされており、都道府県の地域防災計画、そして市町村の地域防災計画は防災基本計画との整合性が求められている。

災害対策基本法に基づく地域防災計画は、予防対策、応急対策、復旧・復興対策によって構成される。その意味で一応あらゆる災害フェーズ（予防、応急、復旧・復興）に対応できる構成となっている。また、中央防災会議は近年（平成7年、9年）防災基本計画を修正し、災害特性に応じて震災対策編、風水害対策編、火山災害対策編、雪害、林野火災、さらには大規模な事故や火災への対策を定め、災害種別に「編」を設けて計画を整備したことにより、現在では自治体の地域防災計画も災害種別の計画を整備するようになっている。

以上が、地域防災対策に関する自治体計画の概ねの枠組みである。災害危険の多くは日常的な社会活動の価値観に規定された時々の必然性・合理性をもって蓄積される。したがって危機管理についても非常時の価値観を日常的な施策や対応として導入することが基本とされなければならない。防災のテーゼ「防災は日頃の備え」とはこのことを指す。そうした視点から、地域社会における防災対策の中心的計画である地域防災計画について、実際の危機管理（リスク・マネジメント）の観点から重要と考えられる課題として以下の3点を指摘する。

課題 i : 災害の未然防止対策の推進

実際に自治体が作成している地域防災計画の「予防計画」では、狭義の予防対策事項（同法第46条「防災機関が災害応急対策を実施する前提としての災害予防」）を基本とし、災害の発生を未然に防止する広義の予防対策（同法第8条事項）を重視する計画にはなっていない。

こうした点から現状の地域防災計画では馴染みにくい、土地利用の防災面からの規制、施設的環境の耐災性の向上等の未然防止に係わる予防対策については都市計画や建築行為における規制・誘導、地震防災緊急五箇年計画などによって推進することが必要となる。しかし、施設等の耐震化には膨大な経費を必要とすることや防災担当部署ではない他部門の業務内容の改善が必要になり、庁内調整の難しさなどから必ずしも計画的に取り組まれてはいない、という課題がある。

課題 ii : 緊急事態時の対応体制の整備

現状の地域防災計画は、その計画内容の分量からも分かるように、災害発生直後の応急対策及び復旧対策として実施すべき事項を中心に整理し、加えて、これら応急及び復旧対策を円滑に実施するための事前計画を「予防対策」と位置付けて計画を策定している。しかし、こうした応急対策を重視している計画にも拘わらず、実際に大規模災害に見舞われた自治体においては常にその対応の不備が指摘されている。例えば、被災直後の災害対策本部の立ち上げ、（人命救助や避難指示等の）対応方針の決定、外部応援の要請などの緊急を要する措置などの実施である。こうした点から計画の内容に関して実効性が伴っていない、あるいは実効能力が欠如している、という課題がある。

課題 iii : 災害復興に関する計画の必要性

地域社会全体が大きな被害を受けるような災害では、市民生活や産業の再建、地域の再編整備が不可欠になるが、こうした地域社会の復興に関して多くの場合円滑な対応ができず、被災者と自治体との間で対立を深める状況が生まれることは珍しくなく、さらに復興段階における犠牲者の発生や地域経済の衰退が必然となっている。災害復興は極めて総合的かつ複雑であり行政挙げての対応を必要とし、事前の準備なしには困難な対策である。しかし、地域防災計画では復旧対策事項は整理しているが、復興対策に関する事項（再度災害の防止を基本とした地域再生計画）についてはほとんど計画していない、という課題がある。

以上の課題を基本として自治体の災害対策における「危機管理の論点」として位置付け、本節において検討し、その方向性を整理することとする。なお、以下の2点は論点を検討する上での基礎的課題であり、いわば前提となる共通事項であるので、論点に入る前に整理しておく。

① 防災対策における総合的な施策の展開の必要性

防災（減災）対策に妙手や奇策はないことから、災害危険の実態と対応させて予防、応急、復旧・復興の各フェーズにおける現状の個別対策を評価し、総合的に必要性・緊急性の視点から重要施策を明らかにし、それらに対して地域社会を構成する市民・事業者と協力・協働して取り組むことが重要である。

第1に、予防、応急、復旧・復興分野における統合的で均衡ある対策を推進することの必要性である。特に、予防対策は災害発生を未然に防止するための対策であるが、前記したように広義と狭義の対策がある。広義の予防対策事項は災害対策基本法8条2項1～7号に規定する事項であり、治山・治水や建物の不燃堅牢化、都市の防災構造化までも含む。近年の災害で課題となっている住宅、公共施設、道路、ライフライン施設等の耐災性の向上、さらには都市構造や土地利用に関する防災的視点からの規制強化・誘導といった防災上の対策は広義の予防事項である。これらに

については其々個別法等で整備することになるが、地震防災対策特別措置法（平成7年施行^{（*3）}）に基づく地震防災緊急事業五箇年計画を策定して促進することとなっており、これの計画的な推進が必要となっている。なお、特に遅れが顕著となっている地域社会の生活環境の安全化に係る改善対策（密集市街地対策等）については最重要課題である。

一方、同法第46条1項の1～5号に規定する狭義の予防事項は、主として組織体制の整備、訓練、物資・資材等の備蓄など応急対策を円滑に実施するために事前に準備する事項であり、これについては既にほとんどの地域防災計画に位置付けられている。従って、その整備・充実等を如何に具体化していくかが課題であり、ここでは目には見えにくい組織上の対応能力の向上（本部体制の迅速な設置と運営、参集職員の適切な配置等）が急務である。

第2に、地域社会における市民・事業者等と連携した取り組みの必要性和強化である。地域社会の防災対策が自治体や関係事業者のみでは推進・実施ができないことは自明であり、地域社会を構成する市民・事業者等による取り組み（いわゆる自助・共助による地区体制）、又これと自治体が連携して取り組むことが必要となっている。それゆえ、自治体は災害危険の実態に配慮した上で、自治体・防災関係機関による対策では対処できない防災課題を明確にすること、同時に防災協働社会づくりを推進するための市民・事業者等を含む体制づくりが必要である。こうした地域防災体制は災害時の防災活動はいうまでもなく、日常の安全・安心のまちづくりに関しても連携・共同して取り組めるなど、前項で指摘した予防・応急・復旧・復興のそれぞれの段階において対応できることが重要である。

＊3） 地震防災対策特別措置法（平成7年施行）

- 阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、地震防災上緊急に整備すべき施設（19項目の地震防災施設）を明らかにし、その整備を計画的に進めるために制定された法律。同法に基づき都道府県知事が地震防災緊急事業五箇年計画を作成できるとされ、平成8年度を初年度とする第一次五箇年計画が、13年度から第二次計画が作成され、事業の推進が図られてきた。

② 地域社会における社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）の形成

上記したように地域社会の災害危険に対して、「予防、応急、復旧・復興分野における統合的で均衡ある対策」を推進し、「地域社会における市民・事業者等の含む取り組み」と「日常的な安全・安心地域づくり・防災まちづくりの推進」を展開していくためには、コミュニティ側にそれに対応できる、あるいは受け入れられる社会環境が必要である。それは地域における“コミュニティ機能”あるいは“人的関係資源”とでもいうべきものであり、今日では『社会関係資本』（ソーシャル・キャピタル）として通常呼ばれている概念である^{（*4）}。

地域防災の分野においては「地域防災力の向上」が度々課題となってきた。「地域防災力」には、住民が自主的・組織的に災害時に防災活動を行う能力（体制、技能）、そうした活動を担保する備蓄や訓練などの事前準備、そして地域環境（地域を構成する施設）の安全改善や防災施設の整備、地域環境の安全な管理・運営などの能力が包含されるものと考えるが、こうした「地域防災力」の充実や強化は、まさに「信頼」・「互酬の規範」・「ネットワーク」を要素とするソーシャル・キャピタルに支えられ、その存在あるいはその質量の大きさによって規定されるといえよう。

都市部及び地方部におけるコミュニティの衰退は、地域における協力関係や協働の取り組みをますます困難にしていることは明らかであり、「安全・安心の地域づくり」や「防災まちづくり」という包括的な地域防災の推進にとっては、コミュニティ機能の再生あるいは形成は必須の要件となってくる。そこでは必然的にソーシャル・キャピタルをいかに培養し発展させるか、という課題に直面する。

以上の視点によって従来から全国的に進められてきた「市民自主防災組織」をみた場合、町内会・自治会等の既存地縁組織と表裏一体をなすこれらの組織は、住民相互の助け合いという非常時の互酬の規範を目指してはいるが、その多くは役員など一部の住民によって担われているのが実状であり、また自治体や消防機関との連携は考慮されていても、地区内外の様々な市民組織・グループとの連携はほとんど図られていない。これをソーシャル・キャピタルが未成熟の証として断ずることは容易だが、上記した内容の「地域防災力の向上」を約束できる住民相互の信頼、地域社会における互酬性の規範、そして水平的なネットワークを要素とするソーシャル・キャピタルを地域社会において如何に培養していくか、その結実として「自主防災組織」を含む地域防災体制像をどう構想するか、が自治体と市民にとっての最大の課題といえる。

＊４）『社会関係資本』（ソーシャル・キャピタル）

「コミュニティ機能の再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書（平成17年・内閣府経済社会総合研究所編）」。この中でソーシャル・キャピタルを「（構成員相互の）信頼、互酬性（助け合い）の規範、（水平的）ネットワーク」（ロバート・パットナム）として紹介している。また、山内直人・伊吹英子（大阪大学大学院・NPO研究センター）らの「日本のソーシャル・キャピタル（2005年）」もほぼ同様な捉え方をしている。

3. 災害対策における危機管理の論点

自治体における大規模災害対策では多くの課題が指摘されている。それらの中で、以下の3つの論点は、大きな災害に見舞われた被災自治体では常に課題視されているものであり、かつ、いずれも現段階では明確な方向性を見出せないでいる政策課題である。自治体によっては困難ゆえに放置している場合さえ見受けられる。この点から言えば、全国に普遍的な課題であり、また基本的には地域社会における様々な危機管理対策にも通じる内容である。

3-1. 論点1 地域社会（コミュニティ）における「防災まちづくり」の推進

地域社会においては、コミュニティ自らが安全・安心のまちづくり（防災まちづくり）活動に取り組む必要がある。防災まちづくりは地域的公益性を安全の視点から追求する活動といえるが、その目的は、組織的なコミュニティ活動を通じて地区環境の安全改善により危険度の軽減を図ること、住民の協力・共同体制を整備して防災活動力を向上させることである。自治体はこうしたコミュニティ活動の醸成と発展を支援する必要がある。

（1）日常的な安全・安心の地域づくり・防災まちづくりの推進

防災の基本は、地域社会から被害を生じさせる要因を除去、改善、抑制することにある。例えば、不安定地盤の改善、住宅や事業所等の施設の安全化、道路や公共施設の耐震化、堤防やよう壁等防災施設の強化・充実、緑地・空地による拡大抑制などである。これらの防災対策は危険の内容や度合によって異なることから、防災・減災対策を効果的に進めるためには、地域社会を防災面から総点検し、危険性の実態を把握することが何より重要となる。

しかし、コミュニティレベルにおいて防災まちづくりに取り組もうとする場合、自治体が地域社会の抱える災害危険の実態をハザードマップなどの形で公表^{（*1）}し、さらにこれを基本としてコ

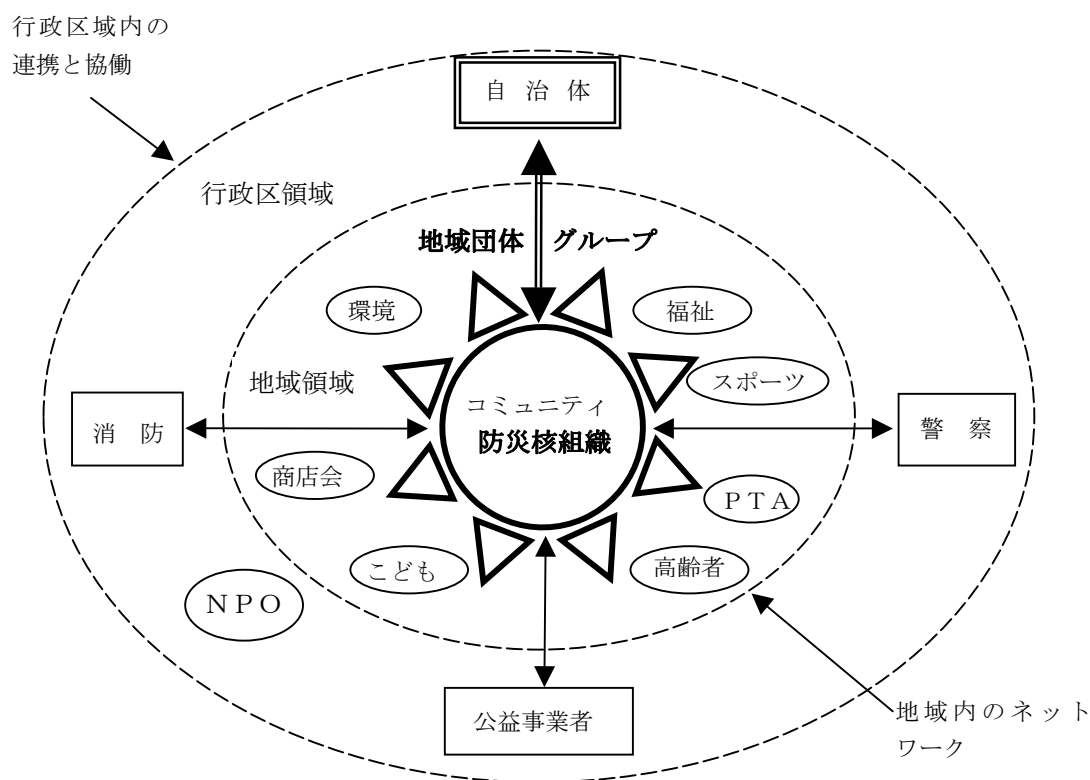
コミュニティ自身が中心となって調査し「地区ハザードマップ」を作成して、関係機関や市民・事業者の間で共有することが必要となる。こうした現実に関する共通認識の形成が連携と協力の必要性を実感させ、まちづくりの重要性を自覚させる。

その上で自治体は市民・事業者等が地域社会で協力・協働によって取り組むべき防災課題を提示し、防災対策の基本的な考え方と具体的な施策の方針を示すことが必要である。そして、必要な防災対策の具体化を図るために、市民・事業者等が安全・安心まちづくりに取り組める環境整備（各種支援制度等の仕組みづくり）を進める必要がある。

このような「防災まちづくり」活動を推進する組織は、コミュニティの構成員で組織されるべきであるが、住民や事業者のみならず、地域内で様々な活動を行う地縁的団体、商店会、あるいはPTAなど各種団体、グループとの連携を図ることが重要である。例えば、図2-2に示すような関係を考慮して組織されることが望ましいと考えるが、図中における『核組織』とは地縁的組織でも有志による協議会でも構わない。例えば、国分寺市泉町三丁目地区連合自治防災会^(※2)の場合、10の地縁組織（自治会・管理組合等）の代表と住民有志によって核組織を設置し取り組んでいるが、地区内の様々な団体と連携してイベント開催、災害時要介護者対策を進めており、また市をはじめ関係機関と連携・協働して防災まちづくりを推進している。

こうした幅広いネットワークを形成することにより、家庭防災の普及のみならず、個別私有施設の改善を促進し、学校など公共施設における防災上の課題を指摘できる。また、地域を総合的に評価して適切な安全化方策について、地域的な合意形成と自治体との協働活動へと発展させることが期待でき、何よりソーシャル・キャピタルの培養を可能にする。さらに、地域における現実的課題と環境改善活動との時間的ギャップは、コミュニティとしての災害時の組織的防災活動の必要性を住民に理解させることにもなる。

図2-2 コミュニティにおける「防災まちづくり」組織のイメージ



＊１） ハザードマップの公表

- ハザードマップの公表については、最近法的に規定が進んでいる。「洪水ハザードマップ」の作成・公表は水防法第15条4項で、「土砂災害ハザードマップ」の作成・公表は、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（01年）及び水防法及び土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律の一部を改正する法律（05年）により、それぞれ義務付けている。詳しくは、月刊自治研 5月号「自治体政策としてのハザードマップ」の66～68pを参照。

また、地震災害に関するハザードマップについては、平成18年6月の「地震防災対策特別措置法」の一部改正により、「都道府県は、……当該地域における地震動の大きさ、津波により浸水する範囲及びその水深並びに地震災害の程度に関する事項（市町村の場合これに加えて（筆者注）、「地震災害に関する情報、予報及び警報の伝達方法、避難場所その他の地震が発生した時の円滑な避難を確保するために必要な事項」）について、これらを記載した印刷物の配布その他の必要な措置を講ずることにより、住民に周知させるように努めなければならない」（第18条1、2項（想定される地震災害等の周知））こととなり、自治体の努力義務が法規定された。

＊２） 国分寺市泉町三丁目地区連合自治防災会

- 当防災会は、地区（人口約3,300人、1,650世帯）内の10自治会・管理組合等を構成団体として、昭和59年1月に市と「防災まちづくり推進地区」協定を締結し、20年以上にわたって自主的に防災活動に取り組んできている。活動の内容は、地区内環境点検（危険箇所点検）、防災普及（親子映画会、月刊防災ニュース発行、消火器共同購入等）、防災訓練・講習会（防災コンクール、応急救護講習、体験学習等）、要介護者対策、防災施設・設備の管理（防災倉庫、防災井戸、地域消火器等）など、広範囲に及んでいる。会の運営役員は60～70名おり、毎月2回の定例会議（役員会・総務部会）と年1回の総会、随時の専門部会によって運営されている。

（２） 防災まちづくりの推進と自治体の役割

自治体は、コミュニティにおいて市民・事業所等が「防災まちづくり」活動を自発的に取り組めるよう条件整備を行う必要がある。阪神・淡路大震災の重要な教訓として「地域社会での・コミュニティ活動、防災まちづくり」の重要性が指摘された。前項でみたように地域の防災まちづくりは「地域的な公益性」を安全・安心の側面から追求し、諸施設の改善や体制の整備へと繋げていくものであり、それはコミュニティ活動を通じた自治的取り組みによってのみ可能と考えられる。自治体においては、この点を再認識して地域協働の防災まちづくりが開始され推進されるための支援制度を準備し、具体的方策を講じることが必要である。

例えば、自治体が保有する防災情報の提供、防災学習の場の提供、助言者としての専門家バンク整備など活動開始のための要件が重要となる。また、災害危険に関する情報提供（ハザードマップ等）、防災技術の提供や改善のための資金等に関して、自治体は適宜・適切な方法で提供あるいは支援すべきである。さらに、公益的機能の高い施設や災害の拡大をもたらす施設の改善・整備については、たとえ私的施設であっても財政的支援を行うなどの措置が必要である。住宅の耐震改修や道路に面したよう壁の改善への助成はこれに該当する。

そして、上記の個別支援施策と並行して、自治体はコミュニティによる自主的な「防災（安全・安心）まちづくり活動」や「市民・事業所による組織的な防災活動体制づくり」を制度的に担保（民間の公益活動の促進を政策化）し、地域活動を安定的に促進することが何よりも重要である。

その場合重要な点は、地域社会はその構造も組織・団体の内容も多様であり、程度の差や対象は違っていても、何らかの“防災問題（安全・安心課題）”を抱えている地域が大半である、という認識である。したがって、「地域活動を醸成し、促進する」制度の準備も特定の事業の導入ではな

く、活動方針や目的をもったコミュニティ組織の活動を包括的に支援する、あるいは連携と協働を保障し合う制度であることが重要である。近年、自治体の間では「まちづくり条例」等を策定する市町村が増えているが、こうした条例で地域におけるまちづくり活動を醸成し、包括的に支援する自治体の役割を規定することも可能である。

“まちづくり”は、今日の自治体等の機関と市民個人との垂直的な社会関係の中にあつて、地域環境という共通空間を基礎として「コミュニティの意思」（コミュニティ内の合意形成を意味する）を具現化していく主体組織を新たに構築する作業であり、そうした意味において自治的コミュニティを基礎とした新しい社会システムづくりへの助走とも考えられる。

3-2. 論点2 大規模災害発生時における自治体の緊急対応

大規模な災害が発生した場合、自治体は災害対策本部を設置して対応することになる。しかし、阪神震災で顕在化（「行政危機管理の欠如」等の指摘）したように、非常時体制（臨時の業務体制）は従来必ずしも効果的に機能してこなかった。その後マニュアルの整備などによる「改善」が行われているが、膨大な被害量（防災需要）に対処できる体制整備に関しては基本的に困難な状況にある。こうした発災直後の緊急対応体制に関しては「緊急事態向けの危機管理体制」として特に整備することが必要である。

（1）発災時の応急対策と自治体対応の特性について

自治体は大規模な災害発生には災害対策本部を設置して災害応急活動を実施することとなる。しかし、自治体の組織・機構は災害時等の非常時を想定したものではないことから、別途災害時用の組織体制を予定し、これを地域防災計画に位置付けている。しかし、こうした応急対策のための事前準備体制は、自治体における以下の組織上の特性などから、災害発生時において効果的に機能しにくいという実態がある。

① 行政組織は基本的に平常時の事務事業を遂行する体制にあり、災害時の防災活動に必要な24時間緊急対応かつ膨大な防災需要に応える体制にはない。

自治体の勤務体制（緊急対応が可能な時間）は8h／24hかつ240日／365日であり、何時発生するかわからない災害に対して、即応可能な時間帯の確率は年間でみれば約20%にすぎない。こうした時間的不整合に対して、各自治体は阪神震災以降、庁舎近傍への宿泊等により24時間対応体制を採る団体が増えているが、その機能は情報収集と災対本部設置準備であり、即、対策本部組織が実質的に稼働する（意思決定機能の確立）わけではない。

また、災害発生時に必要になる防災活動（防災需要への対応）は、自治体が普段行っている事務と大きく異なり、かつ膨大な事務量が発生する。こうした普段とは異質で膨大な防災対策事務（防災供給）に対しては、自治体の行政能力は基本的に適応が難しく、否応なく重点対応（取捨選択）をせざるをえない。

② 行政組織（市町村）は消防隊を除いて実動部隊を持たない、また資源（資機材等）もほとんど持たない。（県警は交通規制、若干の人命救助、治安活動、避難者誘導など）

災害時には人命救助、消火、水防、ガレキ除去、道路啓開、土木・建築物の応急復旧、ライフラインの復旧、避難所運営、さらに被災者への様々な生活支援等々の防災活動が必要となる。したがって、消防業務を除いては自治体の日常業務は防災活動業務（防災需要）とは無関係であり、技術・手段において知識、方法に欠け、その意味でほとんど素人集団である。近年は自治体現業

部門の外部委託化が強まっていることから、この傾向が益々進みつつある。

なお、阪神震災以降、広域応援体制（自治体間相互応援）が飛躍的に進んだが、近傍自治体は同時被災し、一方遠方自治体は即応性に難点があり、緊急対応体制が本質的に改善されたわけではない。まずは、域内の防災資源の発掘とその活用・運用体制を整備することが必要である。

- ③ 行政機関の災害時活動の機能は、対策本部長による判断・指示と人員・施設の運用であり、運用の本質は自己の組織内というまでもなく、関係機関や団体に対する活動要請と調整の権限である。現状では、こうした自治体の応急時の機能（権限）を十分に活かすに至っていない。

阪神震災以降、情報連絡体制の充実が全国的に前進した点（行政無線、衛星通信等）は評価されるところであるが、情報施設・設備の整備と（収集された）情報資料の整理や分析能力の向上とは別物である。自治体（対策本部長）が「要請と調整」権限を発揮するには、諸情報（被災情報、自己の対応能力情報、非被災地の支援力情報）を分析した上で、迅速・円滑かつ的確な措置判断が必要である。この点に関する組織的な能力向上対策については、近年ようやく一部自治体などで図上訓練等による研修が始まったところであり、全体的には今後の課題である。阪神震災以降に発生した水害や地震災害地における自治体の災害対策本部が十分機能しない状況が依然としてみられる。

以上の諸事項は自治体の怠慢に因るものではなく、日常の市民需要を縦割りの業務遂行によって合理的に処理するために組織されている自治体の特質といえる。そうした自治体が発災直後に応急活動体制を確立し、活動能力を高めるためには、先ず、地域内における防災活動機能（＝公私の機関、団体）と施設・設備を迅速・的確に運用できるかどうかにかかってくる。これを可能とする行政能力、即ち緊急事態時の危機管理能力は通常業務能力とは全く異質であり、また一般的なリスク・マネジメント（危機管理）とも異なる。したがってその整備については、別途に緊急事態用の行政システム（クライシス・マネジメント＝危機管理体制）として再構築することが必要である。

（２） 発災直後の緊急事態向け危機管理（クライシス・マネジメント（又はコントロール））体制の整備について

① 緊急事態時の危機管理の概念

地域社会において災害等の緊急事態が発生した場合の危機管理を、特にクライシス・マネジメント（又はコントロール）と呼ぶ^{（*3）}。一般に、緊急事態時とは想定外の事態発生とその急展開という状況を指し、これへの組織的対応は限られた情報の中で迅速かつ高度な判断を要することから、通常のリスク・マネジメント（統計的・確率的な予測に基づく危機の回避、被害の軽減、早期回復による拡大防止等の管理）とは対処の考え方や方法を異にする。

災害発生直後の危機管理（クライシスマネジメント）では、緊急事態に対して迅速適切な判断と対処を行うことにより被害の軽減と抑制を図ること、あるいは社会機能の早期復元を図ることである。こうした大規模災害時等における緊急事態時の地域社会の状況は、概ね次の４点に要約することができ、ここでの危機管理は時間的制約と不十分な状況把握のなかで、被害の大小を決定づける重要な判断を迫られる形勢として特徴付けられる。

ア 都市機能や社会秩序が破綻し、市民の日常生活が崩壊（社会状況）

イ 防災需要が急増する一方、行政機能が低下する事態（対応能力）

ウ 初期災害事象による１次被害で終息させられるか、２次被害等による拡大に至らしめるかの重要局面（事態の流動性）

エ 社会的混乱による現場情報の把握が極めて困難な状況（現状把握）

こうした地域状況（緊急事態）における組織的な防災対応は、災害対策本部（指揮本部）の立ち上げ、被害の拡大を引き起こす事態への迅速な対応、そして対応力不足を補完する外部支援の早期実施、の遂行である。これらの迅速な実施と円滑な運営を図ることが緊急事態時における危機管理（クライシス・マネージメント）ということができ、ここでの必須要件は組織的（災害対策本部並びに本部長）な迅速・的確な判断能力である。

*3) クライシス・マネージメント

- リスク・マネージメント（又はリスクコントロール）は想定される危機事態全般について回避・軽減・回復などの対応概念であるが、リスク・マネージメントの延長上あるいはその枠外として生じる緊急事態時は、時間的・体制的に極めて限定された中での、被害抑制対応が要求され、これには特別な対応能力が必要であることから、特にクライシス・マネージメントと性格づけられている。

② 大規模災害等における緊急事態時と危機管理

緊急事態時における危機管理を理解するために、発災前後における状況が自治体対応にとってどのような事態であるか、について図2-3「緊急事態時（災害発生直後）におけるクライシス・マネージメント概念と内容」を用いて説明する。

通常、行政機能は日常の市民サービス業務（市民生活需要）に対応できる業務遂行体制（組織の所掌事務及び人員体制）をもって運営される。この場合、日常業務であっても多少の事務量等の変化やトラブルが発生することから、業務遂行体制は平均的な市民生活需要を若干上回るように余裕を持たせているのが普通である。しかし、発災を境として市民生活需要は防災活動需要（被害に対応する各種の活動需要）へと変質すると同時に、事務量は一気に増大することとなる。これに対して提供できる行政機能は、職員参集の遅れ、所有する施設・設備の損傷（被災）等により急速に低下することが避けられない。

このように発災による社会環境の転換は、需要（防災活動需要）の急増と質的变化を生じさせ、一方、行政は各種の支障と業務内容の転換によって機能低下せざるを得ないという、需給の逆転と不整合を不可避とする。こうした行政機能と地域需要との質量のギャップ状況が緊急事態時であり、これへの対応が危機管理の対象となる。

③ 緊急事態時における危機管理の内容

上記のように緊急事態時における危機管理の対象は、行政機能と地域需要との質量のギャップを如何に迅速に縮小するか、であり、自治体はこれを具体的業務システムとして実施する必要がある。そしてこのシステムを実際に運用する場が制度上の災害対策本部（指揮本部）である。

図2-4「緊急事態時（災害発生直後）における危機管理の内容」によって危機管理の仕組みを見ると、この場合の危機管理の目的は、発生被害への対応による防災需要の低減、及び災害の拡大防止による防災需要増大の防止であり、これへの緊急時体制としての災害対策本部の確立、限定した防災力の集中投入による機能の効果的活用、防災力の不足を補う外部支援による防災機能の充実強化が必要となる。そして、こうした危機管理の目的と役割を支える要件として情報の収集・分析があり、実際の場面では情報の分析と事態推移の見積もり（状況の現状把握と展開の予測）を行った上で、対応措置の判断を迅速・的確に行うことが基本的な内容となる。

以上の危機管理（クライシス・マネージメント）の内容について主要事項を列挙すると以下の事項になる。

○ 災害対策本部（指揮本部）の立ち上げと運営

- 情報の収集、分析と事態の展開の予測（災害見積もり）
- 自前（自治体・関係機関）の対応能力の見積もりと効果的な対応方策の判断
- 防災需要に対する対応の実施（措置の指示、要請）

- 発生被害への対応による防災需要の低減及び災害の拡大防止による防災需要増大の防止被害の拡大を引き起こす事態への迅速な対応
 - 早期の救助・救出、救護の実施（人命の保護）
 - 災害波及防止による物的被害の阻止（被害の拡大防止）
 - 社会秩序の安定と回復（社会機能の混乱と市民の動揺による被害防止）
- 対応力不足に対する外部支援の早期実施
 - 大規模災害時における自前の対応能力の不足への補充
 - 外部支援（広域応援等）を要請し、受け入れと効果的な投入

（３） 危機管理体制の整備と方法

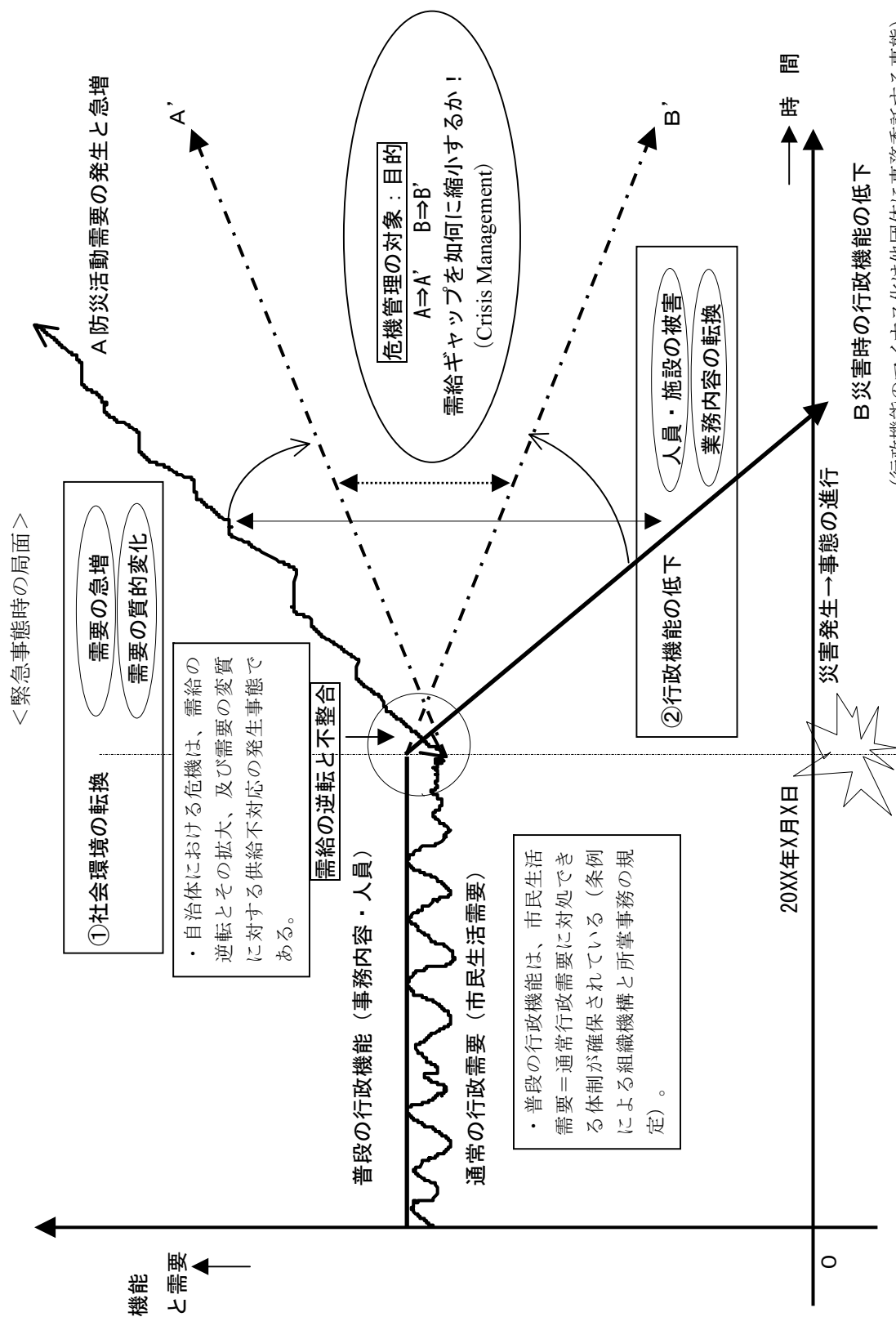
大規模災害が発生した場合やそのおそれが生じた際に設置される災害対策本部が、上記の危機管理体制を確立するためには事前の準備が必要である。事前準備としては必要な施設・設備整備面の整備、組織体制や本部の設置・運営といったマニュアル整備などの準備、そして災害状況を想定した訓練による判断技能の修得が重要となる。こうした事前の施設の準備、組織的準備、そして判断力の修得はクライシス・マネジメントの効果的な遂行にとって不可欠な要件であり、特に判断能力を養う上で重要な訓練・演習は自治体等の機関において遅れている分野であり、計画やマニュアルが実効性を伴わない大きな要因となっている。

施設・設備等の整備については、通信施設・設備の整備と一般住民への情報伝達が最重要であることから、情報の収集・整理・連絡・伝達など情報通信に係る施設・設備の整備が中心となる。ここには耐震性の確保、停電時の電源、通信手段の多重性などが当然の条件とされ、その上でバックアップについても考慮される必要がある。

防災組織体制や災害対策本部の設置・運営については、通常地域防災計画の中で定めているし、本部の立ち上げや運営に関してもマニュアル等を整備している自治体が少なくない。しかし、これまでの経験からも、実際の災害は様々な条件下で発生していることから、十分な組織体制が組みえない場合、トップ不在の場合（代行順位）、ほとんど情報が入らない場合などを想定した体制とマニュアル整備が必要である。特に災害対策本部の運営に関しては、事務局担当部署の任務と事務の遂行方法（被害情報の整理・分析等）、対策実施部門との連携（情報共有）、市民広報やメディア対応などにおける整備が一般に遅れている。

組織的な判断技能を修得する訓練・演習は、通常、図上訓練などと呼ばれているが、内容的には特定の災害状況を設定し、その中で必要な措置について判断する訓練である。災害状況については場面を設定する場合と災害事態を時間経過により展開させていく場合があり、判断・措置も中枢（災害対策本部）の場合と部門ごとの場合がある。いずれも特定状況（状況付与という）の下で対応・措置の判断力を養うものであるが、こうした訓練・演習は技能の習熟のみではなく、実際に施設・設備の整備状況を点検し、組織体制やマニュアル内容の検証といった目的をもっている。今後、特に災害対策本部要員及びトップにおけるこうした訓練が、事前準備の一環として行われることが必要となっている。

図 2-3 緊急事態時（災害発生直後）におけるクライシス・マネジメント概念と内容

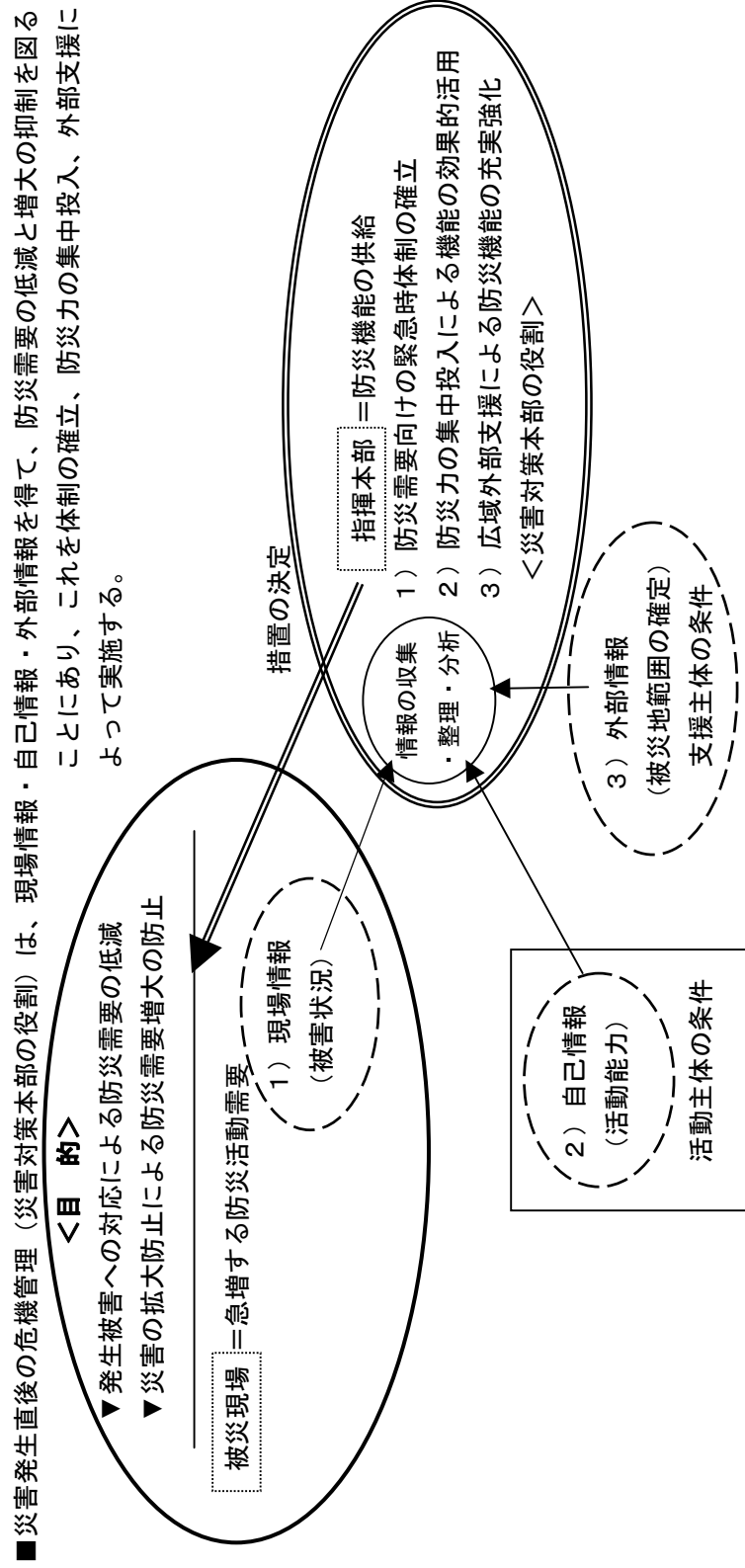


注) Crisis managementの概念は需要と供給の関係によって表現でき、局面を如何に迅速に復元するかが“管理作業”である（中村）。

図 2-4 緊急事態時（災害発生直後）における危機管理の内容

＜緊急事態時の危機管理の手法＞

防災活動需要と防災活動機能との需給ギャップを如何に縮小するか！



[図表解説]：緊急事態時の危機管理（crisis management）の目的は、防災活動需要（被災者需要）と防災活動機能との需給ギャップを如何に縮小するか！であり、対応措置の迅速な決定と実施につきる。この判断に必須な要素が情報——現場情報、自己情報、外部情報——の収集とその分析、及び事態の推移（見直し）である。これらは災害対策においては対策本部（指揮本部）で行われなくてはならない。こうした意思決定プロセスを組織的に実施する技能は自治体の通常事務を通じては養われることなく、状況における訓練によってのみ形成される。

3-3. 論点3 災害復興対策と自治体の事前準備（災害復興の要点）

（1）災害復興の基本事項

大きな災害被害が予測される地域で、事前の未然防止対策が十分に講じられていない場合、甚大な被害を発生させる可能性がある。こうした地域を抱える自治体は、可能な限り事前の予防対策を講じつつも、被災後にどのような手順、方法で地域を復旧あるいは復興させるか、というマニュアル（地域復興マニュアル等）を準備しておくことは、特に円滑な復興にとって有効であり、ひいては被害の拡大防止にもなる。

農漁村集落や市街地が大きな被害を受けるような大災害の場合、通常、自治体は「復興計画」を策定し、関係住民の合意を図った上で復興施策や事業に取り組むことになる。そして、この「復興計画」では、①防災まちづくり（集落移転や市街地の再構築あるいは面的整備など）、②市民生活の再建（生活援護と住宅の再建）、そして、④地域経済を支える地場産業（農・漁業、商・工業、観光業など）の再建が復興施策の主要分野となる。このことは大都市・地方都市あるいは市街地・農漁村地域を問わず共通している。しかし、実際の災害復興の内容、方法等は、当然、被災の状況や地域の特性、そして地震、台風・集中豪雨、土砂崩壊、延焼火災、津波の襲来、火山噴火など災害種によって異なる。

一般的に言えば、被災後は、破壊あるいは消滅した集落や市街地の再建（器づくり）に注目が集まり、公共事業を主とする地区の再建・復興が先行しがちである。反面、経済活動支えていた地場産業の復興や住民生活の再建は後手に回り、（制度的支援の範囲で）事業者、住民の自助努力という状況になることが多く、結果として復興期においても被災者に矛盾が集中する事態となっている。原則論になるが、被災地の復興には、災害復興公共事業への補助金や生活再建・事業再建に係る多様な政府助成金等が投じられることとなる。したがってこうした資金が効果的に被災地の復興へと役立てられなければならない。ここでの復興とは、生活の再建、地場産業の再建、まちの再建であり、決して、まちだけがきれいに生まれ変わればよいのではない。まちという器は立派になっても産業が衰退し、人々の生活に展望が生まれなければ復興とはいえない。こうした視点から復興対策あるいは復興準備計画を位置づけている地域防災計画は、残念ながらほとんど見出せない。

ここには、まちづくりは公共が、生活再建は市民の自助で、産業は事業者がという官民の役割分担観があり、また公共施設の早期整備こそが円滑な災害復興の前提になるとの暗黙の共通の認識がある。ゆえに、災害復興における市民生活の再建や地場産業の再建が公共事業（まちづくり）と切り離して進められることを常とする。しかし、一部の特殊事例を除き、多くの災害復興段階に見られる行政と被災者の間に生じる対立や混乱、被災者の困窮と生活再建の長期化、そして産業の衰退という図式は、これまでの災害復興政策の考え方、即ち官民の役割分担観やまちづくり先行主義の中に矛盾を含んでいる、といわなければならない。

（2）災害復興期の課題と復興の考え方

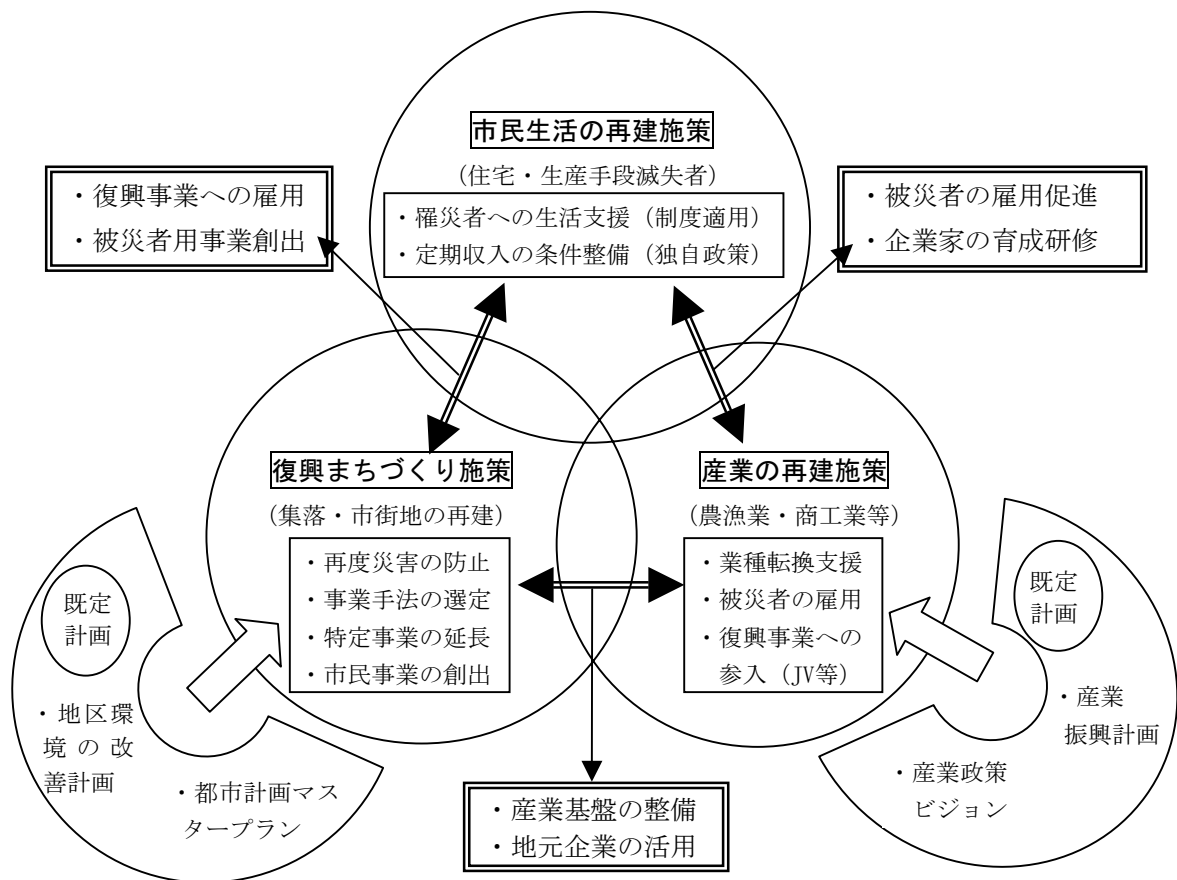
「まち・生活・産業」が共に再建される内容であってこそ再度被災しない災害復興といえる。実際、社会活動ではこれら3者が相互に有機的な関連をもって機能しているのであり、それぞれを分離して追及し、かつ後追いで整合を図ろうとするとところに無理がある。

確かに、危険箇所の改善、公的住宅の供給、市民サービス施設の再建などまちづくり公共事業には早期整備が必要なものもある。しかし、いわゆる都市計画的に（面的事業によって）まちが整備されても、元の地域に戻って被災者が自立して生活できるとか、被災事業者が事業を再開できる保障は何処にもない。住民が住宅を再建するには安定した収入（雇用等）を見込めることが不可欠で

あり、事業を再開するには製造設備・建屋の整備、流通経路や社員の確保が必要である。経済基盤が崩壊した地域で、収入の閉ざされた被災者や事業者がまちの整備を行っている期間（早くておおむね2年間）に生活や事業の再開準備を整えることはきわめて難しい。ここでは正常に社会活動が行われているときの官民の役割分担論は通用しないのである。

したがって、経済基盤を失った被災地復興では、まち・市民生活・地場産業の再建をいかに関連させ、統合的に施策を組み立てるか、という復興計画の考え方と内容が重要になる。下記の図2-5「三位一体の復興計画における施策の考え方」は、災害復興計画における考え方を示したものである。こうした三位一体（統合）の復興計画の策定とその推進が自治体に問われている。

図2-5 三位一体の復興計画における施策の考え方



〔図表解説〕

- 市民生活の再建施策、復興まちづくり施策、産業の再建施策は災害復興における主要3要件であり、これらを相互に関連させて復興計画が策定される必要がある。
- 図表中の「 $\longleftrightarrow$ 」は主要な3施策の相互関連性を示す。 $\boxed{}$ 内は政策的に関連させる必要のある事項。
- 「既定計画」とは、通常の行政運営において策定されている分野別計画を指す。これらの計画は被災後の場合、事業手法は変わっても、その理念や方針は基本的に活かされるべきである。
- 復興まちづくりにおける「特定事業の延長」とは、特に早期の完了を要しないもの。例えば公園の整備、街路樹の植栽などであり、「市民事業の創出」（地域協働型事業）の可能性のあるものである。

(3) 自治体の災害復興に係わる事前準備のあり方

災害復興について災害対策基本法は多くを規定していない。防災の定義（第2条）では「災害を未然防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ること」とし、災害復興を含めてはいないし、災害復旧に関する条項は設けているが復興条項はない。しかし、同法第88条（災害復旧事業費の決定）では「災害復旧事業費を決定するにあたっては、主務大臣は、再度災害の防止のため災害復旧事業とあわせて施行することを必要とする施設の新設又は改良に関する事業が円滑に実施されるように十分な配慮をしなければならない」と規定して、原形復旧ではなく改良復旧主義を明記して、復興の目的とする再度災害の防止を方向付けている。

阪神・淡路大震災後、中央防災会議は防災基本計画を改定し（平成7年7月）、震災対策編 第1章災害予防に「災害復旧・復興への備え」が新たに設けられ、復興に関して「復興対策の研究：『国土庁（現内閣府）は、被災地方公共団体が復興計画を作成するための指針となる災害復興マニュアルの整備について研究を行うものとする。また、東海地震等あらかじめ大規模災害が予想されている場合について、事前復興計画の作成、復興シミュレーションの実施について研究を行うものとする。』」とする事項が付加された。以後、国（現内閣府）は平成8年以降、復興施策についての調査研究を進めてきている。また、同計画の第3章 災害復旧・復興では「被災地の復旧・復興は、被災者の生活再建を支援し、再度災害の防止に配慮した施設の復旧等を図り、より安全性に配慮した地域振興のための基礎的な条件づくりを目指すものとする。また、災害により地域の社会経済活動が低下する状況にかんがみ、可能な限り迅速かつ円滑な復旧・復興を図るものとする」との方向性が示された。

以上の法及び防災基本計画を考慮し、自治体によって整備が望まれる災害復興のための事前準備について整理する。

① 復興マニュアル＝事前の復興準備対策の整備

「まち・生活・産業」を統合した三位一体の復興計画を、被災直後に白紙の状態から策定することは容易でない。したがって普段から復興計画を作成するための手順、方法、組織編成などを『復興対策マニュアル』として整備しておくことが必要となる。その場合の主たる復興対策は以下の3分野である。

ア 防災まちづくり（地区の再建）

この場合の防災まちづくりでは、再度災害の防止を基本とした被災市街地の再編整備、集落の再建・整備が目的となる。特に後者では火山や津波などの影響を考慮して従前地区からの集団移転が必要になる場合もある。一般に幹線道路・鉄道・河川・海岸護岸・港湾などの土木施設や地区道路網、公共建築物などの基盤施設は、早期整備が円滑な災害復興の必要条件であるとの共通認識が行政側にある。しかし、こうした復興命題に沿った地区の先行整備では、住民との合意形成が不十分な状況や住宅再建の見通しが立たない段階で計画決定手続きが進められ、混乱を生じさせる場合が少なくない。そこには再度災害防止計画と住民の経済・生活要件との不整合という計画内容に係わる問題も含まれる。

復興まちづくりで重要な課題は、被災地区は従前に何らかの防災上の問題を抱えており、既に防災まちづくりの観点から地区の安全改善や整備について方針や方法（事業手法等）の地区検討が行われていなければならない、ということである。普段から十分な時間と住民合意の下で地域環境の改善、都市計画マスタープラン等に基づく地域づくりの推進が図られていることにより、被災後は既定の整備方針の延長上に事業手法のみを再検討することとなり、合意の円滑化は容易となる。したがって、この場合は事業手法に関するマニュアルの整備によって対応が可能である。

イ 生活再建

被災者の生活再建は、各種災害支援制度に基づく被災者生活援護対策の円滑な実施、住宅再建や住宅確保への支援対策の推進が基本となる。被災者は通常、住宅の破壊と共に、農地や漁業施設・工場など生産手段の滅失あるいは失業などによる収入の道が閉ざされる。

定期収入の道を絶たれた被災者が生活を維持するために、各種の経済的支援制度を迅速に適用すること、そして住宅再建資金の貸付制度、被災農林水産業の再建支援や被災中小企業の再建支援などに関する制度を積極的に照会して、生活再建の方途を共に探る事務運営が自治体には求められる。この場合、法令の文章を広報する方法ではなく、職員がその内容を充分理解した上で個々の被災者条件に合わせて説明し、被災者と共に現実的な再建の道を検討する体制が必要である。また、重要な点は生活再建に係わる貸付資金制度は一定期間後から返済が必要であり、定期収入が予定できてこそ利用が可能になる。したがって自治体には、再建貸付制度の利用は雇用対策の充実と連動しているとの認識が必要になる。

以上のような被災者の生活再建に係わる自治体の支援事務は、被災後に準備なしで対処できる業務内容ではなく、制度に関する事前学習、支援事務運営マニュアルの準備、そして何よりも雇用対策の事前検討が必要である。

ウ 産業・経済の再建

大規模災害では農林水産業や商工業等が壊滅的な被害を受け、その再建が容易に進まず地域経済が衰退する事例は少なくない。被災後の産業の再建は経済情勢や産業構造など地域を越えた市場動向との関係もあり、高度な情勢分析と計画性が要求される。

計画行政を推進することになっている（地方自治法）今日の自治体は、産業政策についても「産業振興計画」や「産業政策ビジョン」などを作成し、産業構造の転換や基盤整備などの推進を図っている（ねばならない）。したがって、被災後の産業復興についても既定の振興計画の延長上に位置づけることが基本になる。その意味で普段から産業振興政策を周到に樹立し、これの計画的な推進こそが被災農林水産業の再建や中小の商工業、観光業の再建にとっての事前準備となる。なお、産業再建支援（施設の復旧・整備、資金の融資、補助等）の実施では、農漁協や商工会などの団体との連携が欠かせないことから、共通の支援事務マニュアルが準備されるべきである。

② 3分野再建対策を統合した復興計画作成の重要性

復興計画の要点は、前項の3分野再建対策をどのように地域の特性や被災状況を反映させて関連させて作成するか、である。3分野の再建対策が個別に推進されるようであれば、従来の復興と大差はなく、復興矛盾が再生されよう。

3分野再建対策の統合では、図2-5「三位一体の復興計画における施策の考え方」に示すような地区整備（防災まちづくり）における復興需要をどれだけ地元（被災者）還元できるかであり、防災施設の整備や整備手法のあり方が重要となる。そこでは産業再建施策と被災者の生活再建（雇用の確保）との連動、復興まちづくりへの地元事業所の活用や被災者の雇用などが追求されるべきである。こうした3分野統合復興計画を、産業構造や地域経済と被災者階層に配慮し、専門家の支援を得て作成することが必要である。