

2007年2月16日

自治体の災害対策の現状と課題

京都大学防災研究所巨大災害研究センター

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

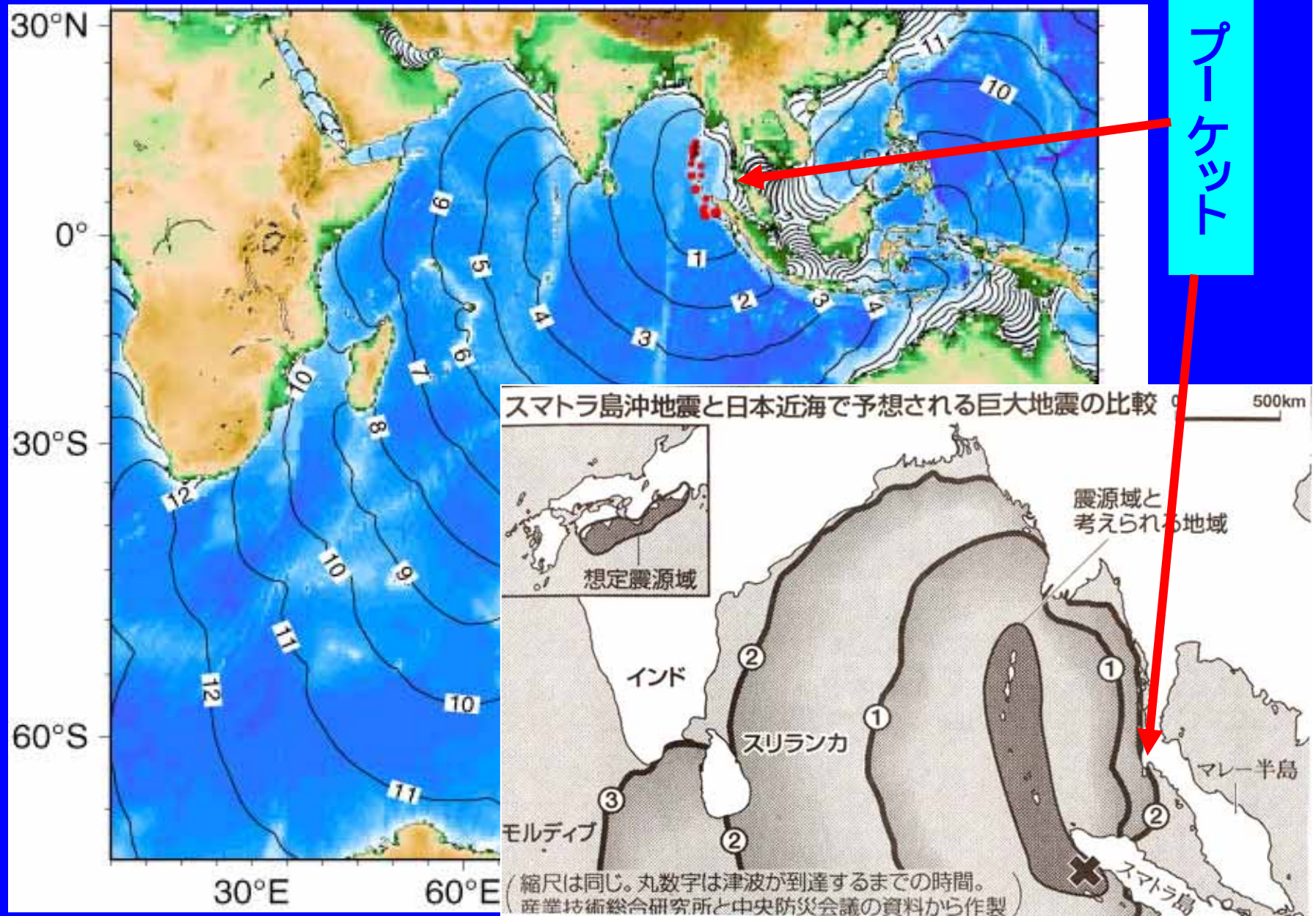
河田 恵昭

わが国の災害環境

わが国の最近の災害環境

- **地震**: わかっている活断層約2000, 伏在断層約8000, 地震活動期に突入
- **洪水**: 超過洪水の頻発, 従来の治水対策の限界
- **津波**: 東海・東南海・南海地震による発生が懸念
- **高潮**: 台風特性の変化による超過高潮の発生
- **土砂災害**: 異常降雨による全国的な多発傾向
- **噴火**: 108の活火山が活発な活動開始
- **海岸侵食**: 全国の砂浜, 礫浜海岸の消失
- **都市災害**: 時空間で複合化の様相

津波の第1波の到達時間（単位：時間）



災害の巨大化の視点

東海・東南海・南海地震による巨大災害の特徴

広域化: 東京以西の自治体は直接被害を被る(中部, 関西, 四国電力管内は全域停電)

複合化: 地震の前後に台風, 集中豪雨(高潮, 氾濫, 土砂災害), 地震後に津波

長期化: 中山間, 沿岸集落が5,000以上孤立)

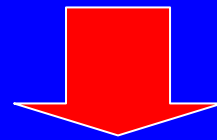
最悪被災シナリオの重要性

- 政府, 自治体, 企業と災害との距離を短くする。つまり他人事でなくなる。
- 具体的な災害像をもつことができる。つまり, イマジネーションが豊かになる。
- 事前の災害予防と直後からの応急対応, 復旧・復興のいずれにも貢献できる。

平成の市町村合併の問題

社会サービスとしての災害対応

- 災害を乗り越えるためには市町村当局の災害対応の質の向上が不可欠
 - 被害者に手を差し伸べる中核的エージェントの位置づけ



そのためには

災害対応を 自治体が住民に提供する社会サービス として捉え、

被災者の生活再建過程から明らかになった サービスの必要者数などの「災害対応に必要な数量」 をあらかじめ想定することが必要である。

公務員の数は多いのか？

- 国家公務員と地方公務員を分母に取った、先進国の数字の比較

国名	自治体数	公務員数 B	総人口 A	A/B
米国	38,000	2,200万人	2.9億人	13
英	470	350万人	0.6	17
独	14,000	380万人	0.82	22
仏	37,000	350万人	0.6	17
日本	1800	370万人	1.2	32

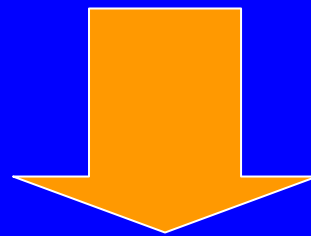
市町村合併で懸念される事項

- 新たな災害環境の発生：富山市（跡津川断層対策）
- マンパワーの不足：新しく生まれた政令市（堺，静岡，千葉---実態は村行政）
- 土地勘のある職員の不足
- 人材育成プログラムが必須
- 事務職員の増大と現業職員の減少・アウトソーシング問題

最近の災害の特徴

危機対応の姿勢とは

1. 理想(達成目標)と現実(ここまでしかできない)の差をできるだけ小さくする.
2. 財源を惜しまない.
3. できることなら何でもする.



議会の理解が必要になる

WTCの教訓

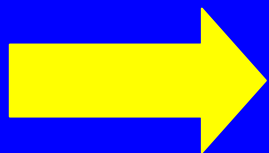
- 米国, 英国, EU諸国ではどのような災害に対しても効果的に対応できるように, 一元化した危機対応システムを採用
- 危機管理の世界標準(GS)に準拠した(Incident Command System)の導入
- 2001年9月11日のWTC同時テロ事件はそのシステムの有効性を証明した.
- その後, 各国は直ちに見直しに着手し, すでに一部終わっている.

自治体職員としての危機管理の自覚

- 全国的に市町村レベルの危機管理能力が不足していることが問題となっている。
 - 最大の原因は職員の危機感の欠如
 - 2004年夏の風水害で露呈(特に知事,市町村長のリーダーシップの欠如)
- 安全・安心な社会の実現を住民が一番願っている。
 - 安全・安心な生活環境の提供は行政の最重点サービスであるとの認識が必要----- **防災はその一環である**

自治体の危機管理体制の課題

- 組織とその運営面からみた危機管理システムの欠如-----ICSの導入
- 情報処理面(収集、解析、共有、発信、利用)からみた危機管理システムの欠如
- 災害対応プログラムからみた危機管理システムの欠如



巨大災害時の政府、民間企業などにもこれは当てはまる。

SWOT分析

- 内部環境:SW
 - わが地域・組織にどのような特徴があるのか
 - S: Strength 強みは何か
 - W: Weakness 弱みは何か
- 外部環境:OT
 - わが地域・組織をとりまく状況にどのような特徴があるか
 - O: Opportunity プラスは何か
 - T: Threat マイナスは何か

行政の戦略マネジメントを実現するために やるべき2つのこと

行政評価の部品を作る：施策レベルでの
業績予算・決算・・・コストと成果の対比

ビジョンと戦略づくり：SWOT分析をもとに
政策目標と手段を決める・・・施策レベルの
選択と集中（外部環境分析により振り分け）
・・・藤沢など一部の自治体が着手

戦略計画の構造

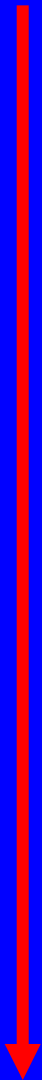
目的 (Goal)

達成目標 (Objectives)

数値目標(量/期間) (Target)

施策・対策 (Policies)

事業 (Actions)

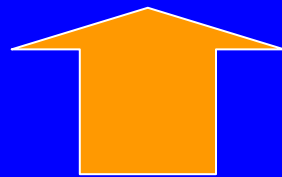


なぜ危機管理が難しいのか

- 事前に予知できない。
 - 咄嗟に判断することの連続
 - 拙速を旨とすることの合意
- 規模が想像を超える。
 - 関係機関間の連携や提携
 - 日頃からの訓練による習熟
- 平時の考え方が通用しない。
 - 集団の利益を重視する有事の掟
 - 責任をとる覚悟で躊躇せずに行う。

新公共経営による業務改善 (New Public Management, NPM)

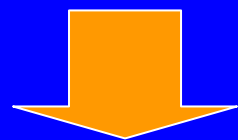
- 1)顧客志向：住民や納税者を顧客とみること
- 2)成果志向：業績を評価し、その結果を業務改善の形でフィードバックすること
- 3)市場志向：民間企業経営の長所を採用すること
- 4)分権志向：現場に権限を委譲すること



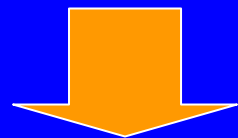
わが国の構造改革は英国・サッチャー
政権の負の部分をおぼれている

市町村の職員としての高い共通の見識

- 住民一人ひとりの『安全・安心』は、行政の中の最重要課題であるとの認識が必要



- 防災は、役所の1担当部局だけの課題ではない。



- 被災住民に対して全職員がマンツーマンで対応する覚悟があるのか

減災施策の柱(奈良県の例)

予防 対策	物理的抑止力の向上 民間の防災力向上	1.地震に強い県土を作る
災害対応 の資源 応急対策	情報システム 人的資源 人命 安全・安心 生活基盤 県民生活 古都奈良	2.地域の防災力を向上させる
		3.的確な防災情報処理を実施する
		4.有能な人的資源を確保する
		5.県民に対して5つのサービスを行う
		5.1いのちを守る
		5.2安全・安心を守る
		5.3生活基盤を安定させる
		5.4県民の生活を支援する
		5.5古都奈良のイメージを守る
復旧・復興		6.復興を視野に入れる

