

米英両国との制度比較に基づく我が国の地域防災力の課題について

岡 村 光 章

- ① 災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）により、我が国の市町村の首長には災害時における広範囲な責務、権限が与えられているが、防災に関する研修体制は米国・英国との比較においてきわめて不十分である。
- ② 阪神・淡路大震災以降、防災監や危機管理監が自治体に設置されるようになったが、規模の小さな自治体になるほど兼務の割合が多く、また米国に比し、大学・大学院において危機管理学を修めた者はほとんどいない。
- ③ 我が国ではまだシナリオ型訓練が多く、シナリオが提示されず本番さながらに実施するブラインド型の訓練は本格的な導入には至っていない。
- ④ 共助の核となる自主防災活動は、その基盤である町内会活動が活発なところでは比例して活発であるが、町内会が弱体化している都市部では形骸化している場合が多い。
- ⑤ 東日本大震災以降、我が国における小中学校の防災教育の実施率は高まってはいるが、まだ 100%ではない。
- ⑥ 我が国の地域防災計画は総花的・抽象的であり、実行性を担保するために個別にマニュアル等が作成されているが、共通性に欠けるため広域連携の阻害要因となっている。
- ⑦ これに比し、米国では緊急事態の支援業務を国家標準で定めることにより、連邦政府機関相互及び州政府機関相互等の広域応援体制を確立している。
- ⑧ 米国の自主防災活動はボランティアである市民部隊が主力であり、個人レベルで多くの動員をしている。
- ⑨ 英国においては、英国規格協会による事業継続計画の規格が官庁や企業のガイドとなっている。
- ⑩ 地震大国である我が国は地震と共存する文化を育まなければならないが、そのためには、防災教育の徹底による国民の防災意識の向上、災害に関する資源配分の総合調整機能の強化、複合災害時を前提とした体制の確立、危機管理の専門家の大量育成、標準化の推進と広域あるいは全国的な連携を支える情報システムの開発等が必要であろう。
- ⑪ 今後、予想される大地震に備えるためには、ハード面の対策だけではなく、自然災害に対する考え方を見直し、防災・危機管理に関わる体制、組織、システム等についても見直しを前提にした議論が必要なのではないか。

米英両国との制度比較に基づく我が国の地域防災力の課題について

国土交通調査室 岡村 光章

目 次

はじめに

I 我が国の地域防災力の現状と問題点

- 1 公助のリーダーシップ体制
- 2 共助の体制
- 3 自助について
- 4 防災教育による防災意識の向上
- 5 地域防災計画の問題点
- 6 広域的応援体制確立のための基盤について

II 米国の防災・危機管理体制の特徴

- 1 連邦緊急事態管理庁（FEMA）について
- 2 全米にわたる訓練専門機関
- 3 情報の共有化について
- 4 各州等における危機管理者の配置
- 5 米国における自主防災活動—市民部隊について

III 英国における緊急事態対応政策の特徴

- 1 リスクの公開
- 2 事業継続マネジメントの重視
- 3 訓練・演習等の重視

IV 今後に向けて

- 1 地震と共存する文化の醸成
- 2 防災教育の徹底による防災意識の向上
- 3 資源配分の総合調整機能について
- 4 複合災害時における総合的な調整・判断機能の強化
- 5 ポストの創出による危機管理の専門家の大量育成
- 6 標準化の推進と広域あるいは全国的連携を支える情報システムの開発

おわりに

はじめに

『平成 14 年版 防災白書』⁽¹⁾は「今後の防災対策においては、住民・企業が自らを災害から守る「自助」と、地域社会が互いに助け合う「共助」と、国、地方自治体等行政による施策「公助」との適切な役割分担に基づき、住民、企業、地域コミュニティ・NPO 及び行政それぞれが相応しい役割を果たすことが必要である」と記述し、政府の防災対策の考え方として初めて「自助」「共助」「公助」という考え方を示している。⁽²⁾

本稿では地域防災力を各地域における自助・共助・公助の総和と定義し⁽³⁾、主として公助・共助についての問題点を米国及び英国の関係する諸制度と比較しつつ明らかにし、今後に向けての課題の整理を試みたい。

I 我が国の地域防災力の現状と問題点

1 公助のリーダーシップ体制

(1) 首長の権限と研修体制

災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）により、災害時に第一次防災機関として市民の生命、身体、財産を保護する責務を持つ市町村の首長に与えられた責務、権限は広範囲に及んでいる（表 1 参照）。

同法には、およそ災害時に必要と考えられる権限が列挙されており、同法が想定する災害対処に当たっての首長への期待の大きさがわかる。問題は首長の側で付与された権限にふさわしい機能を発揮する努力を行っているかどうかであるが、市長に対する災害対策基本法等の基本的枠組みや災害対応要領等に関するレク

表 1 災害対策基本法における市町村長の責務及び権限

区分	事項	対応条文
責務	① 情報の収集及び伝達等	51
	② 被害状況等の報告（市町村→都道府県）	53
	③ 市町村長の警報の伝達及び警告（市町村→住民）	56
	④ 消防機関、水防団に対する出動準備、出動命令	58
	⑤ 災害の発生防御・拡大防止に必要な応急措置の実施	62
	⑥ 他の市町村長からの応急措置実施の応援要求に応える義務	67
権限	① 災害対策本部及び現地災害対策本部の設置	23 の 2
	② 市町村教育委員会に対する指示	23 の 2
	③ 地方支分部局や指定公共機関（NTT、JR 等）に対する職員派遣の要請	29
	④ 通信設備の優先利用、警察・消防無線等の使用、放送事業者等に対し災害に関する放送を行うことを要求	57
	⑤ 消防機関・水防団への出動準備・出動命令、警察官・海上保安官への出動要請	58
	⑥ 災害を拡大するおそれのある設備・物件（危険物施設等）の除去、保安その他必要な措置の指示	59
	⑦ 避難のための立ち退きの勧告、指示	60
	⑧ 警戒区域の設定による立入の制限・禁止・退去命令	63
	⑨ 市町村区域内の土地、建物等の一時使用・収用	64
	⑩ 応急措置の実施の支障となる工作物等の除去	64
	⑪ 住民等に対する応急措置業務への従事命令	65
	⑫ 他の市町村長等に対する応援の要求	67
	⑬ 都道府県知事等に対する応援の要求または応急措置実施の要請	68
	⑭ 都道府県知事に対する自衛隊災害派遣の要請の要求	68 の 2
	⑮ 防衛大臣に対する災害状況の通知	68 の 2
	⑯ 公有財産の無償貸付け	86

（出典）務台俊介、レオ・ボスナー『高めよ！防災力—「いざ」に備えて「いま」やるべきこと』ぎょうせい、2004、p.47.を基に災害対策基本法（最終改正：平成 24 年 6 月 27 日法律第 41 号）に拠り筆者作成。

(1) 内閣府編『平成 14 年版 防災白書』財務省印刷局、2002、p.23.

(2) 梶秀樹・塚越功『都市防災学—地震対策の理論と実践（改訂版）』学芸出版社、2012、p.176.

(3) 鈴木猛康『巨大災害を乗り越える地域防災力—ハードとソフトで高める住民・行政協働の災害対策』静岡学術出版、2011、pp.12-14.

チャーの実施率は、就任の都度または任期開始の都度が35.6%、年1度が35.6%、ほとんどなしが15.4%、その他が13.4%と不十分な実態が明らかになっている。(4)

現在、全国の市町村長を対象として実施されている研修・セミナーとしては、①消防大学校実施の「トップマネジメントコース」、②財団法人消防科学総合センター実施の「市町村長防災危機管理ラボ」、③阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター実施の「トップフォーラム」

及び④その他、国土交通省地方整備局や都道府県が市町村長等の防災関係者を対象に実施している「防災セミナー」などがある。(5)

①～③の概要をまとめたものが表2である。

表2の①の卒業生数は昭和34年4月～平成24年3月の53年間で1,191名。1年間平均約21名。②について受講者数は不明であるが、実施していない都道府県は14ある。③については、平成14年度から19年度の市町村長の受講者数累計は60名、1年間平均10名である。

表2 市町村長を対象として実施されている研修・セミナー

主催者	①消防大学校	②財団法人消防科学総合センター	③人と防災未来センター（兵庫県）
名称	実務講習 危機管理・防災教育科「トップマネジメントコース」	市町村防災研修事業「市町村長防災危機管理ラボ」	災害対策専門研修「トップフォーラム」
目的	地方自治体の首長等に対し、大規模災害発生時における対応能力を修得させる。	市町村長が災害発生時にリーダーとしてより適切な災害対応を行うために必要な知識、心構えを学ぶ。	地方公共団体首長を対象とし、自然災害を中心とした危機管理のあり方を学ぶ。最新の研究成果による知見等をもとに、今後突発的に発生する災害に対し各地方公共団体のトップに求められるリーダーシップなどについて議論することを通じて地方自治体の防災・危機管理体制の一層の充実を図ることを目的としている。
対象	都道府県知事、市町村長、危機管理担当の副知事・部長・危機管理監・副市町村長、消防本部の消防長、消防学校の学校長等	市町村長（都道府県単位）	市町村長、副市町村長等
主な内容	危機管理概論（自然災害に対する危機管理）、危機管理演習（状況予測型図上訓練の実施・評価・検証）	災害対応必須ノウハウ解説（災害発生時の行動、マスコミ対応等）、講話（災害体験首長による体験談、学識経験者による災害対応のあり方解説等）	講義（最近の災害の教訓と地方自治体の首長の役割、災害対策本部に求められる役割、市民に向けての対応方針とメッセージ発信に求められること等） 演習（現状認識と状況予測、対応方針の決定、記者会見等）
時間	1日（7時間）	1回当たり1時間～4時間程度	2.5時間～7時間
開催地	東京都内	各都道府県内	兵庫県内、各都道府県内
開催頻度	年2回（～平成22年度） 年1回（23年度～）	年12回程度。共催する都道府県等の要望に応じて実施（平成22年度18府県で実施）	年5回程度。共催する都道府県等の要望に応じて実施（平成21年度5県実施）
その他	1回当たりの定員68名（平成22年度）、平成23年度は1回で91名	ラボ開催時に市町村長が身につけておくことが望ましい災害対応のノウハウ等を記載したテキスト「これだけは知っておこう!!災害応急対策」を配布	主に震災対策をテーマに実施
受講者数	昭和34.4～平成24.3 卒業生数 1,191名	受講者数ではないが、5回開催している都道府県は3、4回は8、3回は4、2回は6、1回は12、0回は14であった。	平成14年度から19年度の市町村長の受講者数累計は60名、以降詳細不明

（出典）消防大学校 <<http://fdmc.fdma.go.jp/class/graduation.html>>；財団法人消防科学総合センター <<http://www.isad.or.jp/cgi-bin/hp/index.cgi>>；人と防災未来センター <<http://www.dri.ne.jp/kensyu/jigyuu.html>> の研修実績に拠る；消防庁国民保護・防災部防災課『市町村長を対象とした風水害対策研修に関する調査報告書』2011.3, pp.5-8. <<http://www.fdma.go.jp/html/data/tuchi2304/pdf/230421-1.pdf>> に基づき筆者作成。

(4) 務台俊介、レオ・ボスナー『高めよ！防災力—「いざ」に備えて「いま」やるべきこと』ぎょうせい, 2004, pp.46-49.

(5) 消防庁国民保護・防災部防災課『市町村長を対象とした風水害対策研修に関する調査報告書』2011.3, pp.5-7. <<http://www.fdma.go.jp/html/data/tuchi2304/pdf/230421-1.pdf>> 以下、インターネット情報は、平成24年8月20日現在である。

平成 24 年 1 月 4 日時点で市町村長は 1,719 名（特別区の 23 名を除く。市長 787 名、町長 748 名、村長 184 名）である。平成の大合併前は 3,232 名であり、任期が 4 年であることを考慮すれば、市町村長の防災関係の研修・セミナーの履修率は十分なものとは到底言えないであろう。また、消防庁国民保護・防災部防災課が大津波発生時に避難勧告・避難指示を発令した市町村長を対象に行ったアンケート調査結果によれば、災害対策セミナーに参加したことがあるのは 33 名、ないのは 44 名、無回答は 5 名であった⁽⁶⁾。

市町村長がこうした研修・セミナーに参加するか否かは、市町村長自身の自主的な判断に基づくものであり、法的に義務化されているわけではない。防災・危機管理に対する考え方のあり様で判断が異なってくるのであろう。

なお、前記 3 つの研修・セミナーの内容は、災害発生時における首長としての対応に重点が置かれている。時間は、1 時間から 7 時間、全て 1 日以内である。

(2) 危機管理の専門家

(i) 我が国の実情

阪神・淡路大震災以降、地方自治体でも危機管理体制の充実強化の必要性が認識されるようになり、「防災監」や「危機管理監」などという、役職の高い危機管理担当者を設置するところが増えてきた。⁽⁷⁾

兵庫県では、震災前は、防災を専門に扱う組織のトップは生活環境部の下にあった消防交通安全課防災係長であったが、震災後は特別職級の防災監を設置し、防災局をその配下に置いている。静岡県では、東海地震を想定し、部長級の防災局長のもとに体系立った対策を蓄積しつ

つある。また、鳥取県では、係長級だった防災専任責任者のトップを部長級に上げて防災監というポストをつくり、防災・危機管理体制を強化している。⁽⁸⁾

平成 20（2008）年 4 月 1 日基準日の調査⁽⁹⁾であるが、全市町村における危機管理担当幹部の有無は表 3 の①のとおりであり、ほとんどの市町村において危機管理担当幹部が配置されている。

ただし、危機管理担当幹部の階級については、市町村の規模が小さくなるにつれ課長級の割合が高まる（表 3 の②参照）。また、業務の位置付けとしては小規模団体ではその他の業務と同列としている団体が多い（表 3 の③参照）。特に一般市の「危機管理関係業務と他の業務と同列」つまり他業務と同じ比重で兼務している者の割合は 70%、町の場合 88%、村に至っては 92% の高率である。

我が国の地方自治体における「防災監」や「危機管理監」は、専任であったとしても、後述する我が国の大学等における危機管理の専門家の育成はまだ日が浅いため、これらのポストに就任するケースはまだ多くはないと思われる。

(ii) 我が国における危機管理専門家の育成

我が国において、現在、主には以下の 5 校において危機管理に関する人材の育成が行われている。

(a) 政策研究大学院大学

平成 24（2012）年度から、社会人向けに防災・復興・危機管理プログラム（1 年間・修士課程）を開講した。このプログラムの目的は、過去の災害における実務経験等に基づいて、防災・復

(6) 同上, p.31.

(7) 小林恭一「災害対策本部の初動と危機管理」『自治体危機管理研究』8号, 2011.12, p.87.

(8) 務台・ボスナー 前掲注(4), pp.15-16.

(9) 地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会『地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会 平成 20 年度報告書（市町村における総合的な危機管理体制の整備）』（平成 21 年 3 月）調査資料のうち p.1. 及び pp.5-6. <<http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h21/2103/210326-7houdou-r2.pdf>>

表3 市町村における危機管理担当幹部の有無・階級・業務の位置付け

	指定都市 (17)	中核市 (39) (注1)	特例市 (43) (注2)	一般市 (707) (注3)	町 (811)	村 (193)
①危機管理担当幹部の有無						
有	100%	95%	93%	90%	94%	96%
無	0%	5%	7%	10%	6%	4%
②危機管理担当幹部の階級						
部(局)長級 あるいはそれ以上	100%	69%	74%	56%	16%	5%
部(局)次長級	0%	10%	5%	7%	2%	3%
課(室)長級	0%	8%	14%	25%	73%	84%
課(室)長補佐級	0%	8%	0%	3%	3%	4%
合計	100%	95%	93%	90%	94%	96%
③危機管理担当幹部の業務の位置付け						
危機管理関係業務のみ	47%	59%	30%	12%	2%	1%
危機管理関係業務を主、 他の業務を従	6%	3%	12%	8%	5%	4%
危機管理関係業務と 他の業務は同列	47%	33%	51%	70%	88%	92%
合計	100%	95%	93%	90%	94%	96%

(注1) 人口30万人以上の都市で政令指定都市なみの権限が委譲されている。

(注2) 人口20万人以上の都市に都道府県の権限の一部が委譲されている。

(注3) 市のうち、指定都市、中核市及び特例市を除いたもの。

(出典) 地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会『地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会 平成20年度報告書(市町村における総合的な危機管理体制の整備)』(平成21年3月)に基づき筆者作成。

興・危機管理に関する最新の課題を学ぶことにより、総合的な専門知識を有し、関連政策の企画や実践に係る高度な能力を有するエキスパートを養成することにある。平成24年度は6名入学しており、現在、平成25年度4月期の入学生を募集している。⁽¹⁰⁾

(b) 千葉科学大学危機管理学部危機管理システム学科

平成16(2004)年、日本初の危機管理学部創設。平成21(2009)年同学部に危機管理システム学科開設。危機管理、防災等に係る学際的な知識の習得を目的としたコース。リスクや危機を最小限に抑止するための知識と能力を身に付けた人材の育成を目指している。⁽¹¹⁾

(c) 関西大学社会安全学部自然災害マネジメントコース

平成22(2010)年開設。自然災害メカニズム、

防災・減災対策、危機管理体制等、安全のマネジメントに係る知識習得を目的としたコース。防災・減災の専門家として地域社会に貢献できる人材の育成を目指している。⁽¹²⁾

(d) 静岡大学防災総合センター

平成20(2008)年度設立。「防災マイスター制度」を立ち上げ、一定レベルの防災知識を備えた学生を養成して社会に輩出。平成24(2012)年3月には第1期学生3名が「静岡大学防災マイスター」の称号を得ている。⁽¹³⁾

(e) 日本危機管理士機構

危機管理士の養成並びにその知識及び技術の認定を行い、危機管理士試験等を実施することを目的に、日本地方自治体危機管理学会と明治大学危機管理研究センターとの協力により、「日本危機管理士機構」が平成23(2011)年9月1日に設立された。⁽¹⁴⁾

(10) 岡崎健二「防災・復興・危機管理プログラム(社会人向け・1年間・修士課程)の開講」『建築防災』415, 2012.8, pp.30-31.

(11) 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構災害対策全書編集企画委員会編『災害対策全書①災害概論』ぎょうせい, 2011, p.399.

(12) 同上, p.400.

(13) 静岡大学防災総合センター <<http://sakuya.ed.shizuoka.ac.jp/sbosai/menu03.html#meister>>

(14) 岡村光章「米連邦緊急事態管理庁(FEMA)と我が国防災体制との比較論」『レファレンス』736号, 2012.5, p.18. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3493186_po_073601.pdf?contentNo=1>

今後、このような動きが他大学にも広がり、多くの危機管理の専門家が輩出されることが望まれる。

(3) シナリオ型訓練とブラインド型訓練

危機管理の準備に欠かせないのは各種の訓練である。訓練をどのように行っているかが、危機を真剣に考えているかどうかのリトマス試験紙といっても過言ではない。⁽¹⁵⁾

日本の訓練は、訓練を首尾よく無事に終えることが目的と化しているかのように、段取りを用意周到に行う傾向がある。主催者・企画者としては関係機関を多数招集して実施するのだから、運営上に不備があってはならない。しかし、訓練シナリオが参加者に事前に周知されていて、予定調和的に実施される訓練というものが、果たして訓練の名に値するのだろうか？とする意見もある。⁽¹⁶⁾

何か重大な事案が起きても通常はその全体像をすぐに把握できるはずがない。何が原因か、被害は拡大するのか、どのように事態は収束するのか。刻一刻と新たな情報が届くが、それらが適切に共有されていたり、判断に使われたりするとは限らない。誤情報や偽情報も飛び交う。予期せぬ問題や相反する命令に業務が振りまわされる。重大事故、重大事件とはそういうものである。したがって訓練想定でもそういう要素を盛り込む必要がある。⁽¹⁷⁾

我が国では、既に図上訓練でブラインド型が数多く取り入れられているが、実動訓練でも数多く取り入れ、一般に訓練といえばブラインド型を指すようになることが望ましい、と言われ

ている。⁽¹⁸⁾

2 共助の体制

共助とは、地域や近隣の人が互いに協力し合うことであり、アクターとしては、自主防災組織、災害ボランティア、消防団、学校、民生委員・児童委員、社会福祉協議会・福祉団体、婦人（女性）防火クラブ、企業（事業所）、医療機関等であるが、本稿では共助の核となる自主防災組織、阪神・淡路大震災以来存在感を増しつつある災害ボランティアについてのみ言及する。

(1) 自主防災組織について

(i) 国による創設推進

平成7（1995）年に起きた阪神・淡路大震災では、瓦礫の下から救出された約35,000名のうち、約27,000名（約8割）が家族や近所の住民等によって救出され、また神戸市長田区真野地区では地区ぐるみのバケツリレーによって火災の拡大を食い止めている⁽¹⁹⁾。平成16（2004）年の新潟県中越地震、平成19（2007）年の新潟県中越沖地震においても地縁組織の重要性が証明されている⁽²⁰⁾。

このような状況から、政府では地域を枠組みとした防災活動の重要性を指摘し、地域において自主防災組織を立ち上げることを推進し、防災コミュニティの形成を進めている。

阪神・淡路大震災を受けて、平成7（1995）年12月の災害対策基本法の改正により、第5条第2項において、自主防災組織は「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」と定められており、市町村がその充実に努めなけれ

(15) 浜谷英博・松浦一夫編著『災害と住民保護—東日本大震災が残した課題—諸外国の災害対処・危機管理法制』三和書籍，2012，p.11.

(16) 同上，p.16.

(17) 同上，p.17.

(18) 同上，p.28.

(19) 消防庁「自主防災組織の手引き—コミュニティと安心・安全なまちづくり—」2011.3，p.4. <http://www.fdma.go.jp/html/life/bousai/bousai_2304-all.pdf>

(20) 吉原直樹編著『防災コミュニティの基層—東北6都市の町内会分析』御茶の水書房，2011.3，p.87.

ばならない旨規定されている。また、政府では平成7(1995)年度から自主防災活動用の資材の整備等を促進するための国庫補助制度⁽²¹⁾を創設し、自主防災組織の一層の推進をはかってきた。⁽²²⁾

この結果、阪神・淡路大震災が発生した平成7(1995)年の4月1日現在、自主防災組織活動カバー率(全国世帯数に対する自主防災組織が活動範囲としている地域の世帯数の割合)は43.1%、組織数70,639であったが、平成22(2010)年4月1日現在においては、同カバー率は74.4%、組織数142,759にまで伸びている⁽²³⁾。

(i) 自主防災組織と町内会

自主防災組織の結成単位は、町内会単位が94.1%とほとんどであり、小学校区は2.0%に過ぎない。⁽²⁴⁾

前に述べたように「自主的」とされる自主防災組織の組織化において、国が強く働いていることがわかる。国は、自主防災組織≒町内会を通して、国民一人一人を集約し、防災コミュニティともいえる状況を作り出そうとしているが、自主防災組織の「形」と「内実」の乖離を指摘する声⁽²⁵⁾が聞かれる。

このことは、二つのことに起因している。一つは、自主防災組織の基盤とされる町内会の弱体化である⁽²⁶⁾。

防災の基盤となるには顔の見える関係性が必要であり、農村部等ではそれは可能であるが、流動性が激しく、匿名性の高い都市部では難しいと考えられる。都市部では、アパート・マン

ション数が多く、入居者も単身者、独身者(勤労者・学生)が多く、地域住民の意識は全く持っていない場合がほとんどである。顔、行動が見えない等の状況では住民間の恒常的な関係性を構築することは難しい。⁽²⁷⁾

町内会の弱体化は、構成員の高齢化、無関心層の増大、新住民の増加等によって、生活意識等を共有できない状況によってもたらされているといえる。また、行政からの業務委託の増加にも原因がある。町内会にはゴミ処理収集の協力、地域の清掃美化、街灯等の設備管理、行政からの回覧板や資料の配布等行政からの下請組織としての性格もあり、本来任意団体である性格と拮抗してしまっている。⁽²⁸⁾

もう一つは、そもそも自主防災組織の結成は、町内会長と町内会の幹部メンバーの同意があれば可能であり、町内会員全員の了解が必要ではないし、結成されても、町内会活動に熱心な者のみが積極的であり、そうでない町内会員は蚊帳の外という現実があるからである。自主防災組織活動カバー率が74.4%という高率であったとしても、自主防災組織≒町内会である以上、世帯としては町内会に属し自主防災組織に組み入れられているとしても、町内会活動への参加に熱心でない一個人にとっては、74.4%という数字は実感とは程遠いものといえよう。

(ii) 地域による格差

全国を見ると自主防災活動が活発な地域がある一方、停滞気味の地域もあるなど地域による格差が見られる。町内会活動が活発な地域は自

(21) 平成17年度末までで現在は行われていない。その他の助成制度としては、財団法人自治総合センターにおける「コミュニティ助成事業(自主防災組織育成助成事業)」等がある。

(22) 吉原編著 前掲注(20), p.89.

(23) 消防庁 前掲注(19), p.11.

(24) 同上, p.15.

(25) 尾崎文康・栄光祐「防災力、内実は不安 地方自治体・地域組織「形」はできたけど…人材育成遅々」『朝日新聞』2010.1.15, 夕刊, p.13.

(26) 吉原編著 前掲注(20), p.92.

(27) 同上, pp.93-94.

(28) 同上, pp.95-96.

主防災活動も活発と言われる一方で、特に集合住宅については町内会も自治会もないところすらあり、管理業務は管理会社に丸投げのところも多い⁽²⁹⁾。

もっとも自主防災活動のみを目的として活動しているケースばかりではない。町内会の運動会に防災訓練の要素を含めたり、祭事と避難所の運営、料理と炊出しの用意等町内会単位の祭事の時の役割分担が地域の自主防災組織の役割分担と重なることが多く、日常的に知り合い、祭事等の町内会活動で役割分担することがそのまま大災害という現実のなかで役立つことになる。⁽³⁰⁾

問題は自主防災組織が結成されていても不活発なケース及びそもそも自主防災組織が存在しないケースであり、また同じ日本国にありながら格差が生じていることも問題視すべきである。我が国の場合、災害危険度が極めて低いという地域の存在は考えにくく、格差がそのまま被害の多寡に比例する可能性すらあるからである。

特に65歳以上の高齢者が人口の過半を占める限界集落は共助が成り立たない地区であり、また高齢者世帯では自助もまた成り立たないであろう。このような限界集落は、約10,000⁽³¹⁾あると言われ、中山間地域だけではなく大都市部の住宅団地などでも生まれている。⁽³²⁾

(2) 災害ボランティア活動について

災害時には、安否確認や救助を始めとして、まずは地域の人々の助け合いが必要となる。しかし、被害の程度によっては地域住民や地域住民組織を主体とした共助が不可能な場合もあるだろう。また過疎化・高齢化の進行により活動力が低下している地域も多い。被災地域の共助にのみ過剰な期待を寄せることも問題であり、公的機関の役割とともに外部ボランティア⁽³³⁾の支援をいかにして機能させるかが課題になる。⁽³⁴⁾

外部ボランティアは大別すると3種類に分かれる。第一に、市の災害ボランティアセンターに登録して派遣されてくる一般ボランティア、第二に、災害ボランティア団体やNPO等に属する、災害救援の知識や経験を持つ経験ボランティア、第三に医療関係者等専門知識を持ち、所属組織を通じて派遣されてくる専門ボランティアである。それぞれ性格の異なったボランティアと地域のニーズを適切にマッチングさせることが肝要である。⁽³⁵⁾

消防庁では、近年の災害において災害ボランティアと自主防災組織等の連携がはかられた事例を紹介する「災害ボランティアと自主防災組織の連携に関する事例集⁽³⁶⁾」を作成・公開している。また内閣府では、地域でボランティア活動をスムーズに受け入れる際の知恵をまとめたパンフレット「地域の『受援力』を高めるた

(29) 中田実ほか『地域再生と町内会・自治会』自治体研究社, 2012, p.19.

(30) 務台俊介『続・地域再生のヒント 東日本大震災の教訓を活かす』ぎょうせい, 2012, p.20.

(31) 約8,000とする資料(中村八郎『地震・原発災害 新たな防災政策への転換』新日本出版社, 2012, p.66.)もあるが、以下の総務省調査では約10,000となっている。「過疎地域等における集落の状況に関する現状把握調査結果の概要」総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_content/000112719.pdf>

(32) 中村 同上, p.66.

(33) 被災地の外部から駆け付けたボランティア。自らも被災者でありながら、被災地内での支援活動に従事する地域住民ボランティアと区別した。

(34) 吉原編著 前掲注(20), p.207.

(35) 同上, p.201.

(36) 消防庁「災害ボランティアと自主防災組織の連携に関する事例集」<<http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h18/180516-1/180516-ljireisyuu-sb.pdf>>

めに⁽³⁷⁾」を作成している。こうした事例やアドバイスを参考にしながら、災害時にどのようにボランティアの人たちを受け入れるかを平常時から検討しておくことが、地域防災力の向上につながる。⁽³⁸⁾

平成7(1995)年1月17日に発生した阪神・淡路大震災では、全国から集った延べ約138万人の災害ボランティアが被災地で活動し、「ボランティア元年」と呼ばれるようになった。同年12月に改正された災害対策基本法では、ボランティアの活動環境の整備が国及び地方自治体が実施に努めなければならない事項として位置付けられた。⁽³⁹⁾

3 自助について

自助とは、災害時に命を守る一人一人の防災対策であり、具体的には、①家の中の安全対策をしておく(住宅の耐震化、家具の配置の見直し・転倒防止等)、②緊急地震速報の活用とともに地震が発生したときの身の守り方を知っておく(避難路の確認等)、③ライフラインの停止に備え日頃から飲料水や非常食等を備蓄し、避難生活に必要なものを詰めた非常用持ち出し袋を用意しておく、④災害発生時、家族などがお互いの安否を確認するために「災害用伝言ダイヤル(171番)」、「災害伝言版」などのサービスを活用する、ことである。⁽⁴⁰⁾

自助として最も期待されているのが、住宅の耐震化である。これは本来的には、自らの命を自らで守るための対策であるが、「自ら」だけ

でなく、その周辺「地域」、「社会」に対しても影響を持つ。その意味では「自助」とはいえ、結果として地域社会に貢献する、言わば「共助」的な側面を持っている。⁽⁴¹⁾

4 防災教育による防災意識の向上

誰もが自助・共助に対して積極的に取り組むようになるためには、防災意識の向上が必要であり、防災意識の向上には学校における防災教育が重要な位置を占めている。

日本経済新聞社産業地域研究所は、東日本大震災前(2010年7~8月)⁽⁴²⁾及び大震災後(2011年6~7月)⁽⁴³⁾に人口10万人以上の約300の地方自治体に対してアンケート調査を行っている。

防災教育に関しては、大震災前後で大きく実施率が変わっている(表4)。具体的な設問内容は「市区立の小中学校は、防災教育(ただし、定型的な避難訓練や子が保護者と一緒に下校する引取り訓練を除く)を正規の授業で実施していますか」である。「実施していない」小中学校の比率が47.2%から20.8%に激減しているのに対し、「すべての学校で実施している」小中学校の比率は28.9%から48.2%に激増している。

東日本大震災に際して、岩手県釜石市においては小中学生の生存率は99.8%であった。「釜石の奇跡」などと評価されているが、当の本人たちは奇跡とは感じていない。子どもたちは、日頃の防災教育で教わったとおりに行動し、「助けられる立場」ではなく「助ける立場」となって、

(37) 内閣府「地域の『受援力』を高めるために」<<http://www.bousai-vol.go.jp/juenryoku/>>

(38) 消防庁 前掲注(19), p.81.

(39) 同上, p.81.

(40) 「災害時に命を守る一人一人の防災対策」政府広報オンライン <<http://www.gov-online.go.jp/useful/article/201108/6.html>>

(41) 梶秀・塚越 前掲注(2), p.176.

(42) 若杉敏也「特集 防災の行政・市民連携度10万人以上の市区調査トップは渋谷 松江、磐田が続く」『日経グローバル』155, 2010.9.6, p.24.

(43) 川井幸司郎・浅山章「特集 自治体の災害対応力10万人以上の市区調査 渋谷がトップ 北九州・厚木・岐阜が上位」『日経グローバル』178, 2011.8.15, p.26.

表4 東日本大震災前後における地方自治体の防災教育の実施状況

		すべての学校で実施している	過半数の学校で実施している	一部の学校で実施している	実施していない	無回答	合計
大震災前 (2010.7～8)	数	71	25	33	116	1	246
	比率 (%)	28.9	10.2	13.4	47.2	0.4	100.1
大震災後 (2011.6～7)	数	123	13	55	53	11	255
	比率 (%)	48.2	5.1	21.6	20.8	4.3	100

(出典) 若杉敏也「特集 防災の行政・市民連携度 10万人以上の市区調査トップは渋谷 松江、磐田が続く」『日経グローバル』155, 2010.9.6, p.24; 川井幸司郎・浅山章「特集 地方自治体の災害対応力 10万人以上の市区調査 渋谷がトップ 北九州・厚木・岐阜が上位」『日経グローバル』178, 2011.8.15, p.28. に基づき筆者作成。

自分たちのみならず、老人の命すら守っている。これは奇跡でも幸運でもなく、画期的な防災教育の効果と言える。(44)

この結果は、子どもたちの防災教育に携わった釜石市の危機管理アドバイザーである群馬大学の片田敏孝氏の成果である。同教授は、平成24(2012)年3月13日の中央教育審議会学校安全部会の場で「防災専門の教科を創設し教育カリキュラムの中に明確に位置付けていくことも必要である」と主張している。(45)

中央教育審議会の答申に基づいて決定された「学校安全の推進に関する計画」(平成24年4月27日閣議決定)(46)の11頁において、安全教育に係る時間の確保については「例えば、教科等として位置付けるなど安全について系統的に指導できる時間を確保する。」と記述されている。

財団法人教育調査研究所が全国の小・中学校に対して行った平成23(2011)年12月1日から同月19日のアンケート調査によれば、防災教育の教科化に対しては、「教科にする必要はない」が93%を占めている。自由記述でその理由を見ると「現状でも充分」、「他の教科を圧迫

する」、「これ以上、『あれもこれも学校教育でやれ』という方針には従えない」等であった。(47)

防災教育の実施率は高まっているが、防災教育の教科化については大多数の小・中学校で必要性を認めていない。

新学習指導要領では高校地理Aに防災という項目があがっているが、防災学習が最も遅れているのは大学教育であろう。防災に関して地域と大学が強い絆で結ばれている事例は限られている。ボランティア活動の拠点として成果をあげる例はあるが、防災学習の実践として注目されるものは極めて少ない。(48)

5 地域防災計画の問題点

(1) 地域防災計画の法的位置付け

政府の防災対策に関する基本的計画は、災害対策基本法第34条第1項の規定に基づき、中央防災会議が作成する防災基本計画(49)である。この計画に基づき、指定行政機関及び指定公共機関は防災業務計画を、地方自治体は地域防災計画を作成することとなっている。(50)

防災基本計画の第16編(51)において、防災業

(44) 片田敏孝『人が死なない防災』集英社, 2012, pp.79-101.

(45) 片田敏孝「これからの防災教育はどうあるべきか—大津波から生き抜いた釜石市の子どもたち、その防災教育に学ぶ」『日本教育』412号, 2012.6, p.17.

(46) 中央教育審議会の答申「学校安全の推進に関する計画」<http://www.mext.go.jp/a_menu/kenko/anzen/_icsFiles/afeldfile/2012/05/01/1320286_2.pdf>

(47) 渡辺敦司「防災教育に系統制や発展性を：教育調査研究所が紀要」『内外教育』6174, 2012.6.22, p.9.

(48) 山崎憲治「小・中・高・大・社会教育を貫く防災教育を求めて」『新地理』60(1), 2012.4, pp.54-55.

(49) 防災基本計画 <http://www.bousai.go.jp/keikaku/20111227_basic_plan.pdf>

(50) 内閣府防災情報のページ <<http://www.bousai.go.jp/keikaku/kihon.html>>

(51) 前掲注(49), pp.567-574.

務計画及び地域防災計画において重点をおくべき事項として、災害予防に関する事項、災害応急対策に関する事項及び災害復旧・復興に関する事項があげられている。

(2) 現行の地域防災計画の問題点

(i) 災害応急対策への偏向

災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興に関する事項が地域防災計画における重点をおくべき事項になっているのにもかかわらず、地域防災計画の内容の大半が災害応急対策（訓練や防災設備の整備など事前応急計画を含む）で占められており、災害予防対策についてはわずか数ページから十数ページの記載しかない⁽⁵²⁾、復旧・復興に向けた計画は47.1%の市町村しか作成していない⁽⁵³⁾等、災害応急対策に偏向している内容となっているものが多い。

復興計画については、災害後の慌ただしい時期ではなく、災害前から議論しておくことが望ましい。このことによって、国・県ではなく市町村自らが主導権を握り、復興のあり方や手順を住民とともに冷静に議論することが可能になるからである。⁽⁵⁴⁾

(ii) 実行力の担保

地域防災計画は本来当該地方自治体が総力をあげて作成すべき⁽⁵⁵⁾であるが、シンクタンク等に委託している地方自治体もある⁽⁵⁶⁾。

地域防災計画は数百ページに及ぶ大部なものも少なくないが、特に市町村の計画については、以下の問題点等があると指摘されている。⁽⁵⁷⁾

① 計画が総花的・抽象的で、具体性に欠ける。

- ② 整備に関する数値目標や達成計画が示されていない。
- ③ 達成計画の進捗状況を市町村防災会議でチェックする仕組みが書かれていない。
- ④ 災害対策本部の初動対応が具体的に書かれていない。
- ⑤ 具体的な行動計画などの詳細については個々のマニュアルなど詳細計画に委ねるべきことも多いが、地域防災計画の中で位置付けられておらず、実行力が担保されていない。

実行力を担保するために、地域防災計画とは別にアクションプログラム（各地方自治体が行うべき事業を目標毎に包括的かつ体系的に示した行政文書）や個別の業務については業務手順等の詳細が書かれたマニュアルが作成されていることも多く、災害時にはこのマニュアルを参考に業務を遂行することも少なくない。結果的に地域防災計画、アクションプログラム、各種マニュアルが混在しており、個別の地方自治体の実行力を高めるための地域防災計画ではなく、むしろアクションプログラム、各種マニュアル等の改善・改良が行われ独自性が発揮されている。前に述べたように地域防災計画は政府の防災基本計画に位置付けられており、そのため地域相互の共通性があるが、アクションプログラム、各種マニュアル等は地域ごとに異なるためばらばらな仕様であり、共通性に乏しい。⁽⁵⁸⁾

(52) 中村八郎「『地震国』日本の防災政策の転換に向けて」『経済』199, 2012.4, p.78.

(53) 川井・浅山 前掲注(43), p.22.

(54) 吉川忠寛「地域防災計画見直しの論点—東日本大震災の津波被災地と首都圏の教訓」『月刊自治研』54, 2012.3, p.35.

(55) 小林恭一「東日本大震災を踏まえた地域防災計画の見直しに向けて」『近代消防』50(1), 2012.1, p.94.

(56) 消防庁国民保護・防災部防災課「地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会報告書の概要」『近代消防』50(3), 2012.3, p.75.

(57) 小林 前掲注(55)

(58) 沼田宗純ほか「広域的応援体制確立のための地域防災計画の比較分析」『生産研究』63巻6号, 2011.11, p.56.

6 広域的応援体制確立のための基盤について

(1) 東日本大震災発生時における我が国の実情

(i) 地方自治体相互の応援体制

東日本大震災において岩手県大槌町では町長と町職員の30名余りが津波の犠牲となり役場機能が失われる等、災害対応の主要な役割を果たすことが期待された市町村の機能不全により、また、岩手・宮城・福島の3県が同時に甚大な被害を受けたため、県域をまたいだ災害対応が求められていた。⁽⁵⁹⁾

このような状況に対し、全国知事会による緊急広域災害対策本部（本部長：麻生渡全国知事会会長）の設置や総務省による「東北地方太平洋沖地震に係る被災地方公共団体に対する人的支援について」(総行公第21号平成23年3月22日)⁽⁶⁰⁾の発出等により、短期間の人的支援等が実施されたが、全日本自治体団体労働組合宮城県本部が地方自治体組合員を対象に行った健康調査によると、震災発生から約1か月間に取得した休日が1日もなかった職員は全体の12.7%、これを含む2日未満は21.7%、超過勤務が100時間を超える職員も13.4%いたという。また、メンタルストレス判定では「軽度～中度の抑うつ傾向」が見られた職員が50%近くに上っている。このように、幅広い広域支援がなされているにもかかわらず、それが被災地の職員の十分な負担軽減になっていない現状が浮彫になっている。⁽⁶¹⁾

原因としてあげられるのは、①需要と供給のアンバランスによる必要なリソースの不足、②被支援行政職員と支援行政職員の双方が災害対応の未経験者であることのための対応方法の検

討・調整による工数の増大、③被支援行政職員と支援行政職員のどちらか一方が災害対応の経験者である場合でも未経験者への指導・共同作業のための作業の重複等が考えられる。⁽⁶²⁾

現在、支援ニーズ情報（被災地が求める支援の内容、必要量、必要期間、支援実施状況等）、支援のサポート情報（人的支援の場合には、交通情報や宿泊情報）、効果的な支援に資するための被害情報（人的・物的被害状況の俯瞰的な情報）等の情報を管理・共有するための情報共有システムは存在しない。⁽⁶³⁾

情報共有システムが存在しないことが①のような事態を引き起こす一因となっている。

②及び③の対策としては、被災地の場所に依存しない全国的に共通・統一的な災害対応業務の標準化という考え方があるが、想定されている被害は地域により異なるため、各地方自治体が想定している全ての被害と地域特性の違いを考慮しなければならず、業務の標準化は容易なことではない。⁽⁶⁴⁾

また、個別の地方自治体の実行力を高めるためのアクションプログラムや各種マニュアルは独自でばらばらな仕様となっており⁽⁶⁵⁾、共通・統一的な災害対応業務の標準化という考え方には逆行しているといえる。

(ii) 国による総合調整機能

情報共有システムが存在しないがために、地方自治体相互だけでなく地方自治体と国との関係においても同様な事態が生じている。

東日本大震災当時、岩手県の防災危機管理監であった越野修三氏はその著書『東日本大震災

(59) 同上, p.53.

(60) 「東北地方太平洋沖地震に係る被災地方公共団体に対する人的支援について」 <http://www.soumu.go.jp/main_content/000107771.pdf>

(61) 沼田ほか 前掲注(58), p.53

(62) 同上

(63) 同上, p.54

(64) 同上, pp.54-56.

(65) 本稿 I 5 参照。

津波 岩手県防災危機管理監の150日』において以下のような切実な要望を述べている。

「国の調整窓口が一元化していないため、調整に苦勞した。県庁内には国の現地連絡対策室が設置されていたが、ここで調整しても細部までわからないことが多く、結局、省庁ごとに物資が送られてきて、しかも日時もはっきりせず、突然、空路等で送られてくるが多々あった。その度に、急遽花巻空港での受入れ態勢を余議なくされたということもあって、国の物流に関する体制整備とロジスティックシステムをしっかりと確立することを切に望むものである。」⁽⁶⁶⁾

システムの問題だけではない。本来、物資輸送等の司令塔になるはずだったのは、内閣府の危機管理センターであった。阪神・淡路大震災の教訓から平成10(1998)年「内閣危機管理監」が新設され、危機発生時には首相の補佐役として、情報収集や省庁間の総合調整機能を果たす強力な権限が付与された。危機管理監の指揮下にある危機管理センターには約100人の公務員が配置されており、東日本大震災発生後、直ちに同センターに参集した各省庁の局長クラスに対して総合調整機能を担うはずであった。ところが、危機管理監を筆頭に危機管理センターのほとんどの人員が原発事故対応にかかり切りになり、現地調整をする余裕もなく、十分な情報収集もしないままに各省庁に指示だけを一方的に出す存在と化してしまった。⁽⁶⁷⁾

確かに、緊急対策として優先順位が高い原発事故対応に集中することも理解できるが、危機管理体制は常に総合的な発想でなければ意味をなさない。つまり震災の被災者対応にも、国民の生命がかかっているからである。⁽⁶⁸⁾

II 米国の防災・危機管理体制の特徴

1 連邦緊急事態管理庁 (FEMA) について

米国の防災・危機管理体制の特徴は、緊急事態(危機)管理に関する常設の総合的一元的な行政機関である連邦緊急事態管理庁(Federal Emergency Management Agency: FEMA)の存在である。FEMAは独立機関として設立されたが、2002年に国土安全保障省(Department of Homeland Security: DHS)の傘下に入っている。このような組織は我が国にはない。⁽⁶⁹⁾

1979年のFEMA設立以前、米国内では100以上の連邦機関が災害、危険、緊急事態に関係し、また、災害が発生した時に同時並行的に進む事業と政策が州・地方政府において数多く存在し、連邦政府の災害救助活動を複雑なものにしていた。このような事態に対し、カーター大統領は連邦の緊急事態機能を集約化したFEMAを設立した。⁽⁷⁰⁾

FEMAは自らが定めた国家対応枠組(National Response Framework: NRF)において、国家標準として15の緊急支援業務を定め、それぞれの業務について、相互の調整責任を負う調整機関、管理責任を負う主要機関、主要機関を支援する責任を負う支援機関を定めている⁽⁷¹⁾。また、州・市町村レベルの防災・危機管理計画においても、この緊急支援業務の分類をベースにしている。これにより連邦機関と各州、各州相互の支援業務が円滑に遂行されている。前に述べたように我が国においては共通する業務の定義は為されていない。

米国では、効果的かつ効率的に危機管理活動を実施するために、多当局協働システム(Multi

(66) 越野修三『東日本大震災津波 岩手県防災危機管理監の150日』ぎょうせい, 2012, p.96.

(67) 浜谷・松浦編著 前掲注(15), pp.71-72.

(68) 同上, p.72.

(69) 岡村 前掲注(14), p.4.

(70) 同上, p.6.

(71) 同上, pp.14-15.

agency system) が有用であると考えられている。多当局協働システムとは、通常の職務や管轄、行政区などを超えて、当該危機への対応に必要なすべての当局、利害関係者を一時的に単一の枠組みのなかに統合するシステムのことである。このシステムを効果的に実施するためには、全ての利害関係者が非常事態下で円滑に協働できるよう、用語の統一や装備の標準化、各職位の名称や権限についての理解が徹底されていなければならない、一般的な公務員やボランティア、民間部門も含め、国家規模で教育訓練およびそのキャンペーンが展開されている。(72)

2 全米にわたる訓練専門機関

米国には、FEMA に所属する緊急事態管理研究所 (Federal Emergency Management Institute : EMI) がある。EMI は、危機管理業界全体を対象に 400 以上の研修コースを提供している。危機管理業界全体とは、すなわち、FEMA スタッフ、防災関連職員、州や地方の危機管理者、ボランティア組織、全米のファーストレスポンドー (初動対応者) であり、EMI はこれらの対象者全てを網羅できるだけのカリキュラムを擁している。また、国際危機管理も支援しており、EMI の教育訓練活動には 50 か国以上が参加している。(73)

この EMI には選挙で選出された公職者向け

のコースもある。市町村の公職者は誰でも EMI に行き、1 週間の訓練コースを受けることができる。自分たちは地方自治体で選出された公職としてどういった役割や責任を負っているのかを学び、それにより危機管理に関するスタンダードを学び準備することができる。(74)

表 5 は、EMI のカリキュラムの一部であるが、災害発生時に限定せず、復旧、被害軽減、防災準備等災害のそれぞれの段階に応じたものとなっている。

我が国が災害発生時に限定しているのに対し、準備期や復旧期にも及んでおり、しかも研究カリキュラムも含んだ広汎な内容である。研修期間も我が国が 1 日以内であるのに比し、1 週間等長期のものとなっている。

FEMA の元危機管理専門官でありかつ我が国の防災・危機管理体制の研究者でもあるレオ・ボスナー (Leo Bosner) 氏は、以下のように提言している。

「日本政府は消防職員以外にも危機管理に対するニーズに応えられる教育訓練プログラムを開発すべきである。消防大学校は、教育プログラムを体系化できるモデルを提供できるし、立川の広域防災拠点にある政府の非常用代替オペレーションセンターは現状では利用されておらず、教育訓練センターとしての場所は十分提供

表 5 EMI のカリキュラムの一部

	概要
1. 模擬演習と訓練	防災行政幹部、公共企業担当者、州や都市の地域活動を行っている機関の担当者を対象とした広域防災訓練に関する研修カリキュラム。このカリキュラムは主に図上演習をとり入れ、研修参加者が一堂に会して実施される。
2. 応急対応と復旧	災害時における対応組織の運営方法、連邦政府、州、都市の間の調整方法や情報の取扱い方について研修するとともに、復旧時の各種業務に関するプログラム。
3. 被害軽減	連邦政府、州、都市の職員や個人企業の従業員等を対象に、地震、洪水、竜巻、ダム崩壊、土砂崩れ、ハリケーン等の自然災害にかかわる人的、財産的な危険性を事前に回避する方策の研究カリキュラム。
4. 防災準備	防災行政に携わる幹部やトップレベルを対象に、防災計画の企画・立案方策、防災施設の整備方策、訓練手法、適切な防災施策開発にかかわる研究カリキュラム。

(出典) 務台俊介、レオ・ボスナー『高めよ！防災力—「いざ」に備えて「いま」やるべきこと』ぎょうせい、2004、p.37。を基に筆者作成。

(72) 深見真希「危機管理者の育成と運用に関する考察—米国の事例を中心に」『公共政策研究』10、2010、pp.89-93。

(73) 深見真希・久本憲夫「アメリカ合衆国危機管理における教育研究開発—EMI と高度教育プログラム—」『京都大学経済研究科 Working Paper』J-84、2011.3、p.6。<<http://www.econ.kyoto-u.ac.jp/~chousa/WP/j-84.pdf>>

(74) 務台・ボスナー 前掲注(4)、p.147。

可能である。」⁽⁷⁵⁾

3 情報の共有化について

米国では、危機管理や災害に関する用語は全国的に統一され、よその地域の人が災害時にその地域に駆けつけても、対応先がどの部署であり、どこに入ればどういう役割を果たすべきか、明瞭でわかりやすく、対応が円滑にいく仕組みになっている。この仕組みはICS（Incident Command System：事態指令システム）と呼ばれている。⁽⁷⁶⁾

ICSについてレオ・ボスナー氏は以下のように提言している。

「日本では多くの消防局でICSに類似したシステムを導入して、規模の大きな火災の際に異なる管轄区域から多くの消防が駆けつけることになっても迅速・効率的に活動しやすい仕組みになっている。提言したいのは、こうしたシステムに明るい日本の消防本部職員が政府の職員向けに、ICSに関するセミナーを実施し、政府においても、災害応急時に活用できるような類似のシステムの開発・実施を検討すべきである。」⁽⁷⁷⁾

4 各州等における危機管理者の配置

米国における「危機管理者（emergency manager）」とは、「公共部門および民間部門において、自然的、技術的、意図的な危険に対し、政治的な下位部署や民間部門を問わず、減災、予防、対応、復旧という危機管理の4つの段階に巻き込まれるすべての利害関係者を協働的に統合し

調整する人物」をいう。⁽⁷⁸⁾

危機管理者の育成については大学院⁽⁷⁹⁾をはじめとする高等教育が充実し長期化しており、それらを支援する研究開発が進められている。⁽⁸⁰⁾

危機管理者は全ての州の危機管理局に配置されており、市町村レベルにおいても大部分は配置されている。通常、危機管理者は幹部レベルなのでアシスタントか秘書がつき、州政府レベルでは数十名から数百名の専従職員が配置されている。連邦レベルでは、危機管理者は主としてDHSのFEMAで雇用されている。FEMAの危機管理関係職員508名のうち、過半数が修士号以上の学位保持者（修士41%、博士11%）であり、危機管理教育の高度化、長期化が進んでいることがうかがえる。⁽⁸¹⁾

米国の大学・大学院が危機管理に本格的に取り組み始めたのは、1992年からであり、初の危機管理修士学位が出来たのは1998年のクリントン政権下のことである。⁽⁸²⁾

千葉科学大学に我が国初の危機管理学部が創設されたのは平成16（2004）年である。約10年の開きがあるといえる。

米国では危機管理とは職域を表す言葉である。危機管理がビジネスとして存在し、職域として成立しているために、43以上の大学に危機管理に関する講座が設けられている。

5 米国における自主防災活動—市民部隊について

米国では、我が国における自主防災組織のような地縁による組織の設立が困難なため、地域

(75) 同上，p.168.

(76) 同上，p.52.

(77) 同上，p.167.

(78) 深見 前掲注(72)，p.86.

(79) 危機管理者が大学院で習得する中心的技能は、分析スキル、調査能力、クリティカル・シンキング、意思決定、判断力、ネットワーク等の構築能力、交渉やコンフリクト解決の経験、政治過程・法制度のなかで異なる集団と働く能力、コンピュータ技術、コミュニケーション能力、失敗から学ぶ能力。

(80) 深見 前掲注(72)，pp.83-87.

(81) 同上，pp.86-90.

(82) 深見真希『アメリカ合衆国危機管理に関する組織論的考察』博士論文（京都大学），2008，p.34.

の防災組織は、防災ボランティアの育成という形で開始され定着している。⁽⁸³⁾

2002年1月、ブッシュ大統領が一般教書演説で打ち出したアメリカ自由部隊（USA Freedom Corps）というプログラムが開始された。これは、全国民に約2年間、または計4,000時間のボランティアを呼びかける試みである。このアメリカ自由部隊の活動は、①国土治安維持、②コミュニティの再建、③国際援助の3つに分けられる。このうち、①国土治安維持を担う活動主体として発足したボランティアの市民団体が、市民部隊（Citizen Corps）である。⁽⁸⁴⁾

市民部隊は、①地域社会で緊急事態が発生した場合に初動対応部隊として機能する危機対応チーム（Community Emergency Response Team：CERT）、②事件を未然に防ぐために近所で監視し合うという隣人監視プログラム（Neighborhood Watch Program：NWP）、③引退した医療関係者が災害に備える医療予備隊（Medical Reserve Corps：MRC）、④警察事務をボランティアにやってもらうことによって警官の事務負担を削減し、その分現場で活躍してもらうことを目的としたボランティア警察サービスプログラム（Volunteers in Police Service：VIPS）という4つのプログラムで構成される。全米における各プログラムの展開状況は、2007年10月段階で、CERT：2,782件、NWP：14,791件、MRC：715件、VIPS：1,623件である。⁽⁸⁵⁾

市民部隊を展開する必要性は、被災者自身や見物人が、救助したり手伝ったりするなど初動を担う場合が緊急事態の95%を占めることにある。国民一人当たりの危機管理職員数で換算すると、人口265人に消防士1名、人口334人に専門公務員1名、人口325人に救急隊1隊とな

り、全てを危機管理職員で対応することはできない。そこで、アメリカ合衆国国民が、彼ら自身、地域、そして彼ら自身の国家を安全なものにするために、①災害対策のための人的責任、②応急処置や危機対応スキルの教育訓練、③地域の危機管理職員やファーストレスポnderの支援、を使命とした市民部隊が積極的な活動を展開するに至ったのである。⁽⁸⁶⁾

2007年10月現在、市民部隊はアメリカ合衆国全人口（アメリカ合衆国国民のみ）の76%（2億1761万8804人）を動員している。⁽⁸⁷⁾

米国には我が国のような地縁による自主防災組織はないが、個人のレベルで確実な動員をはかっているといえる。

なお、CERTは静岡県等の自主防災組織の仕組みを参考に発展させたものである。⁽⁸⁸⁾

Ⅲ 英国における緊急事態対応政策の特徴

英国政府は様々なリスク及び想定される被害を公表することによって、「事業継続マネジメント」（Business Continuity Management：BCM）の重要性に対する理解を国内で広め、中央政府のみならず、地方自治体、企業、団体、コミュニティ、家庭、個人がそれぞれ起こりうるリスクを認識し適切な準備を怠らないことで国全体の「レジリエンス」（しなやかな強靱性）を高めようとしている。⁽⁸⁹⁾

1 リスクの公開

(1) 国家リスク評価（National Risk Assessment：NRA）の策定

2005年以降、英国政府は5年先までの間に国が直面する可能性のある深刻なリスクに関し

(83) 務台・ボスナー 前掲注(4), pp.59-60.

(84) 深見 前掲注(82), p.50.

(85) 同上, p.51.

(86) 同上

(87) 同上, p.50.

(88) 務台・ボスナー 前掲注(4), pp.59-60.

(89) 浜谷・松浦編著 前掲注(15), pp.139-141.

て、各省庁からの情報を元に NRA を策定している。まず、考えられうるリスクを洗い出し、発生する確率を歴史的・統計的・科学的データを活用し査定し、かつ死傷者数・社会的混乱の度合い・経済的損失などをも査定する。ただし、諜報機関の情報なども含まれているため、機密扱いとなっている。⁽⁹⁰⁾

(2) 国家リスク一覧 (National Risk Register : NRR) の公開

NRA に基づく国民用の公開版である。内閣府のホームページ⁽⁹¹⁾ から誰でも簡単に閲覧できるようになっている。

NRR の公開により、政府・関係機関ばかりでなく、ビジネス界やコミュニティ、更には各個人にも緊急事態に対する備えを促している。リスクは、自然災害だけではなく、サイバー攻撃、混雑した場所への攻撃、交通機関の大規模事故、世界的伝染病 (パンデミック) 等を含めており、これらは日本では別個のものとして法的にも政策的にも扱われる傾向があるが、国民や社会の保護という観点から統一的な枠組みでとらえられている。⁽⁹²⁾

(3) コミュニティ・リスク一覧 (Community Risk Register : CRR) の公開

各地域に特化したもの。全国版の NRR を参考にしつつ、地域の特性に応じて作成されることとなっている。

2 事業継続マネジメントの重視

現在、世界で最も利用されている英国規格

協会が発行した事業継続のための規格である BS25999 による BCP (Business Continuity Plan : 事業継続計画) と BCM の相違は以下のとおりである。⁽⁹³⁾

・ BCP の定義 : BS25999-1

実施している事業が被災した際に許容されるサービスレベル及び復旧時間を定め、予防的に事前の対策を計画しておくことや、不測の事態が発生した際に実施すべき手順や利用できる情報を事前に計画・準備することを指す。

・ BCM の定義 : BS25999-2

策定した BCP を実施していくための体制構築や定着化に向けた教育や訓練等を実施していくことや、定期的に重要な業務やリスクの見直しを実施し、策定した BCP の改善を実施していくマネジメント・プロセスを指す。

イギリス政府が重要視しているのは、BCP を実施していくための BCM である。業務継続計画を策定しただけでは、緊急事態に役に立つか疑問であり、BCM、つまり業務継続のためのマネジメント・プロセス、教育や訓練や業務・リスクの見直し等を重要視している。

BS25999 は、官庁、企業を対象とした事業継続計画のガイドとして活用されている。⁽⁹⁴⁾

3 訓練・演習等の重視

英国には、緊急事態計画大学校 (Emergency Planning College : EPC) があり、ここには緊急事態の予防や備え、発生時の対処、そして事後の復旧に関わるような訓練コースなどがある。対象としては、中央政府、地方自治体、緊急サービス、民間セクター、ボランティア団体など、国内外

(90) 同上, p.131.

(91) Cabinet Office, "National Risk Register." <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/national-risk-register>>

(92) 浜谷・松浦編著 前掲注(15), pp.131-132.

(93) 丸山満彦ほか編著 『「想定外」に強い事業継続計画のすすめ—BS25999 で高める危機対応力』中央経済社, 2011, p.3.

(94) 国土交通省国土政策局総合計画課「諸外国における中枢機能のバックアップの取組」2012.3, p.18. <<http://www.mlit.go.jp/common/000205685.pdf#search=> 諸外国における中枢機能のバックアップの取組 >

を問わず幅広い関係者の参加が可能である。⁽⁹⁵⁾

2011年にウォーターマーク演習 (Exercise Watermark) が実施されている。洪水を想定した史上最大規模の演習であり、10の政府官庁、緊急サービス、公共事業者、地域住民等合計約1万人が参加している。鉄砲水がロンドンやヨークシャーを襲い、各地で貯水池から水が溢れだし、川は氾濫、更に高潮で東海岸一帯が水浸しになる、という想定である。国の対処能力を検証することが目的であるため、中央政府で危機対応にあたる閣僚たちは、事前に緊急事態の詳細を知らされず、リアルタイムで判断を下さなければならない、という本番さながらの演習であった。⁽⁹⁶⁾

英国でこのような演習が可能なのは、前述したEPC等であらかじめ政治家達が訓練コースを体験しているからである。

実際に首長は主体的なアクターとして災害に対処するため、訓練において事前には何も知らされないブラインド型訓練を大幅に取り入れることが危機管理に対する十分な備えとなる。

前に述べたように、我が国においても、このような実働型のブラインド訓練を数多く取り入れることが望ましいが、そのためには首長は訓練専門機関で危機管理のスタンダードを学び、首長を補佐する危機管理の専門家が各自治体に配置されることが必要条件であろう。

IV 今後に向けて

1 地震と共存する文化の醸成

日本列島は、太平洋プレート、フィリピン海プレート、北アメリカプレート、ユーラシアプレートという4つのプレートの交差するところ

の真上に乗っていることから、海溝型地震、内陸型地震を含め、世界で発生するマグニチュード6以上の大きな地震の実に2割もが我が国で発生している。⁽⁹⁷⁾

我が国は、まさに地震大国であり、地震と共存する文化を育まなければならない。

平成17(2005)年2月23日の衆議院予算委員会の公聴会で、「原発震災」に警鐘を鳴らしていた石橋克彦神戸大学都市安全センター教授(当時)は、こう述べている。

「(前略) そもそも、日本列島にいる限り、地震と共存する文化というものを確立しなければならない。つまり、従来は自然と対決する文明で、それに対して最新技術でもってバックアップしようという考え方でしたけれども、自然の摂理に逆らわない文明というものを我々はつくっていかなければならないと思います。

要するに、開発の論理、あるいは効率、集積、利便性の論理、それから東京一極集中、都市集中の論理、そういうものをやはり見直して、保全とか小規模、多極分散、安全と落ちつき、地方自立、国土の自然力と農山漁村の回復といったようなことをキーワードにして根本的な変革が必要であると、地震災害を考えると私は強く思います。(後略)」(第162回国会衆議院予算委員会公聴会会議録第1号 平成17年2月23日 p.7.)

2 防災教育の徹底による防災意識の向上

前述したように東日本大震災に際しては、岩手県釜石市における小中学生の生存率は99.8%であった。その一方、宮城県石巻市の大川小学校では多くの尊い幼い生命が奪われている。原因は未だ究明中であるが、防災教育のあり方にも原因があったのではないか、という指摘⁽⁹⁸⁾

(95) 浜谷・松浦編著 前掲注(15), p.152.

(96) 同上, pp.151-152.

(97) 梶・塚越 前掲注(2), p.9.

(98) NHK クローズアップ現代「巨津波が小学校を襲った ～石巻・大川小学校の6か月～」<http://www.nhk.or.jp/gendai/kiroku/detail_3095.html>

がある。

仮に防災教育のあり方にも原因があったとすれば、防災教育次第で幼い命が救われたり救われなかったりする事は、国全体としては痛ましいことである。

防災教育の教科化には93%の小・中学校が反対⁽⁹⁹⁾しているが、教科化の是非はともかく100%の小・中学校で地域の実情に応じた防災教育が行われれば、大人たちの防災意識も向上するであろう。

国民一般の防災意識の向上がなければ、共助の要である自主防災組織やボランティア活動には自ずから限界がある。自助も同様である。

かつて被災した地方自治体（兵庫県等）や被災する可能性が高い地方自治体（静岡県等）のみ、地域防災力が整っていても、我が国のようにどの地域においても大災害に見舞われる可能性がある国土にあっては、防災意識の低い住民が大多数を占める地方自治体が大災害に襲われたとき、壊滅的な事態になることは想像に難くない。

3 資源配分の総合調整機能について

防災に対する我が国の物的人的資源は豊かである。しかし、その資源を総合調整し、適宜的確に配分する仕組みがない。

その役割は内閣危機管理監に期待されたが、東日本大震災においては、その機能を十全には発揮できなかった。今後は、内閣危機管理監に付与された首相の補佐役としての情報収集や省庁間の総合調整機能を果たす強大な権限を十分に発揮する方向で見直しを図るのか、民主党の平成21（2009）年衆議院選挙用のマニフェスト⁽¹⁰⁰⁾や、「危機管理庁」創設に類する文

言が散見される防災・減災対策に関するいくつかの法案⁽¹⁰¹⁾のように、米国における非常時の資源配分の総合調整組織としてのFEMAの日本版を設立する方向を目指すのか、選択肢は大きく2つに分かれる。

前者は、主な防災・危機管理機能を内閣官房危機管理室、内閣府災害担当部局、総務省消防庁に分散したままの見直しであるが、後者はそれらを統合する組織を設立する可能性を有する見直しである。いずれにしても資源配分の総合調整機能の強化は必須である。

FEMAの名長官と称賛されたジェームズ・L・ウィット（James L. Witt）氏（在任期間：1993.4～2001.1）は「日本においては、多くの異なる省庁が異なる責任を負っているようである。緊急事態の管理に関してやや断片化しているように感じる。（中略）どこが総括的な計画を持っているのか、どうやって一緒に協力していくか、どうやって資源を調節するのか。中央のレベルから実際の地方レベルまでどのように協力し、どうやって一定の資源から最大の効果を引き出すのか。資源は限定されており、いかにむだを省くかなど計画はあるのかがはっきりしない。こうしたことは、一つの省庁がコーディネートし、意思決定の権力をもっていなければ、緊急対応の場合において、困難になりがちである。（中略）FEMAのような組織を日本で存在させるためには、専従の人員、要員、そして資金、中央政府の支援が必要である。日本の消防庁は、県と市町村と密接な協力関係にあり、そうした消防庁の機構を見た場合、私はFEMAがアメリカにおいて果たしている役割と大きな類似性があるように思う。」⁽¹⁰²⁾と述べている。またレオ・

(99) 本稿 I 4 参照。

(100) 「48 災害や犯罪から国民を守る」と題して、以下の文言が記載されている。「大規模災害時等の被災者の迅速救済・被害拡大防止・都市機能維持のために、危機管理庁（仮称）を設置するなど危機管理体制を強化する。」『民主党 政権政策 Manifesto』民主党，2009，p.22. <http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf>

(101) 例えば、第180回国会では「防災・減災体制再構築推進基本法案」（参第34号）の第56条に危機管理庁設置の記載がある。 <http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_gian.htm>

(102) 務台・ボスナー 前掲注(4)，p.142.

ボスナー氏（前出）はこう述べている。「米国でFEMAが設立されたと同じようなかたちで日本の災害対応組織を創設していくことが望まれる。米国では政府のさまざまな機関の職員をまとめ新しい危機管理機関を誕生させたが、日本でも例えば、内閣府災害担当部局、内閣官房危機管理室、総務省消防庁を統合し日本版危機管理庁の中核としていくことが考えられるのではないか。」⁽¹⁰³⁾

防災・危機管理関係の法律と官庁とが乱立している我が国の現状とFEMA誕生（1979年）前の米国の状況⁽¹⁰⁴⁾とが酷似している故の発言であろう。

4 複合災害時における総合的な調整・判断機能の強化

我が国を襲う自然災害は世界に類を見ないほど多い。地震、台風、津波、火山、集中豪雨、雪害等あらゆる種類の災害に関し、高い危険性を持っている。

それゆえに災害対策基本法を基本として、災害の種類ごとに法律が制定され、所管する省庁もそれぞれに異なっている。また、中央防災会議の防災基本計画も地方自治体の地域防災計画も災害の種類別対応を基本的な構成としている。この点においては、我が国は災害の種類別に対応するシングルハザード・アプローチである。

EU諸国、前に述べた米国、英国など先進諸国では、「どのような危機に対しても効果的な危機対応ができる計画」を持つ一元的で包括的な危機対応体制を採用している⁽¹⁰⁵⁾。いわばオー

ルハザード・アプローチである。オールハザード・アプローチでは災害の規模や種類⁽¹⁰⁶⁾にかかわらず、国民の生命及び財産、そして環境に与える損失を最低限におさえることが優先されるのであり、それは関係当局全体が一つの組織としていかに効果的、効率的に動くか、ということにかかっている。⁽¹⁰⁷⁾

シングルハザード・アプローチが災害別であるのに対し、オールハザード・アプローチは関係当局別、言わばアクター別である。アクター同士の利害調整を行ったうえで関係当局全体が一つの組織として稼働することとなる。アクター同士の利害調整は危機管理者⁽¹⁰⁸⁾の専門領域である。この点において、米国のオールハザード・アプローチにとっては危機管理者の存在は必須である。利害関係者相互の総合調整のスキルを持つ危機管理者の存在があればこそオールハザード・アプローチは可能となるのである。

東日本大震災は、地震・津波・原発事故の複合災害であった。複合災害において国民の生命・財産等を守るためには、全体を見ながらの総合的な調整・判断が必要である。東日本大震災において、この点が不足していたことは前述したとおり⁽¹⁰⁹⁾である。今後は、従来のシングルハザード・アプローチを踏まえて総合的な調整・判断機能を強化するのか、オールハザード・アプローチに転換することにより総合的な調整・判断機能を強化するのか、あるいは第3の方式によるのか、いずれにしても今後発生が予想される南海トラフ巨大地震、首都直下型地震は複合災害⁽¹¹⁰⁾になる可能性が高いため、複合災害を前提とした体制の強化が必要であろう。

(103) 同上, p.165.

(104) FEMA 設立以前の状況については、岡村 前掲注(14), pp.5-6. 参照。

(105) 東田光裕ほか「標準的な危機管理体制に基づく危機管理センターと情報処理のあり方—地方自治体における危機管理センターと情報処理の現状分析」『地域安全学会論文集』No.7, 2005.11, p.3.

(106) 自然災害だけではなく、テロ、パンデミック（世界的な流行病）等も含む。

(107) 深見・久本 前掲注(73), p.4.

(108) 本稿「I 1 (2) ②米国における各州等の危機管理者の配置」参照。

(109) 本稿 I 5 参照。

(110) 地震、津波、原発事故に加え、例えば富士山の噴火等火山の災害も考えられうる。

5 ポストの創出による危機管理の専門家の大量育成

既に述べたが、米国では危機管理がビジネスとして存在し、各州や多くの都市に危機管理者が常置されているために、43以上の大学に危機管理に関する講座がある。

我が国においても、危機管理の専門家を育成する動きがあるが、そうした動きは加速化すべきであり、そのためには例えば各都道府県・市町村に危機管理の専門家を設置する⁽¹¹¹⁾ことを法律により義務付け、危機管理の専門家のポストを創出すること等が有益であろう。

静岡県の富士常葉大学では、平成12(2000)年に開設した環境防災学部の定員割れが続いたため、平成22(2010)年に社会環境学部に変更した。防災・危機管理関係の学問・訓練を修めた者の確実な雇用先があれば事態は変わっていたかもしれない。

6 標準化の推進と広域あるいは全国的連携を支える情報システムの開発

今後、起こり得る南海トラフ巨大地震や首都直下型地震は、県境をまたいだ広範囲なものとなるため、ほとんどの地方自治体は相互援助協定を結んでいる。これらの相互援助協定を有効なものにするため、米国のFEMAによる緊急支援業務の国家標準の策定や英国における業務継続計画の規格化等に倣って、我が国の緊急事態業務の標準化を推進するとともに、情報共有のためのシステムを開発する必要がある。その

際には、被害情報だけではなく、人的資源（ボランティアの受入、応援部隊の配置状況等）、物的資源（救援物資の受入、医療品・仮設トイレの管理等）等危機対応状況の情報管理が必要である。

国家標準を定めて行うことにより、政府と地方自治体、地方自治体相互の支援業務や情報共有を円滑なものとするのが重要である。

おわりに

東日本大震災は、貞観地震(869年)以来の千年に1度の大地震と言われているが、貞観地震の9年後(878年)に関東地域において相模・武蔵地震が発生し、18年後(887年)西日本において仁和地震が発生し、平安の世が大きく乱れる原因ともなった。

この過去において連動した大地震にあてはめるなら相模・武蔵地震は首都直下型地震、仁和地震は南海トラフ巨大地震に匹敵するといえる。

中央防災会議は、南海トラフ巨大地震において最悪の場合の死者数を32万人と発表した。ハード面の対策だけではなく、自然災害に対する考え方を見直し、防災・危機管理に関わる体制、組織、システム等についても見直しを前提にした議論が必要なのではないか。本稿がそうした議論の一助となれば幸いである。

(おかむら みつあき・専門調査員)

(111) 務台・ボスナー 前掲注(4), p.168.