

第1章 危機管理と自治体

1. 多様化する危機

日本は「災害列島」と言われるほど、古来、地震・津波、火山噴火、台風・豪雨・豪雪などの自然災害の被害を受けてきた。しかし、災害はこのような自然災害だけでなく、原子力事故などによる放射性物質の大量放出、航空機の墜落事故、最近ではテロ事件など、人為的な災害もある。

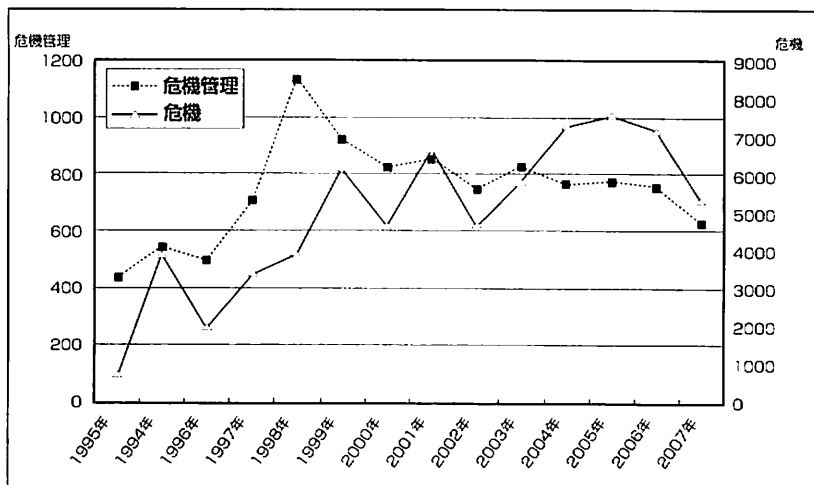
このような災害に対して「防災」、「防災対策」、「防災行政」という言葉が使われる。「防災」とは、「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう」と定義している（災害対策基本法第2条第2号）。すなわち、「防災」には、災害予防、災害応急対策、災害復旧の3要素が含まれる（注1、下川環「災害応急対策行政の方構造」中邨章編著『危機管理と行政』ぎょうせい、2005年、32ページ）。

従って、防災行政は、直接に住民の生命、身体、財産などを災害から保護するために特に重要なものと位置づけられる。そして、これら防災行政の主体として、国、都道府県、市町村の責務が定められている。今日、日本では「防災」や「災害」という名称を持つ法律は、約200本制定されている。

日本では、今まで述べてきたように、従来は「防災」という言葉がよく使われてきたが、1995年1月の阪神・淡路大震災以降、「防災」という言葉の代わりに、災害への包括的な取り組みを表す言葉として、「危機管理」という言葉が多く使われるようになってきている。21世紀になってからは、「防災から危機管理へ」

といったタイトルの書籍が発行されたり、セミナーやシンポジウムなども開催されている（注2、明治大学危機管理研究センター、「防災から危機管理へ：急がれる行政の対応」、2006年1月26日）。

このように、「防災」の代わりに「危機管理」という言葉が多用される背景には、まず「危機」そのものの多様化を挙げなければならない。下の図表は、最近の新聞記事における「危機」と「危機管理」の使用頻度を示したものである。



（出典：朝日新聞社が提供する新聞記事データベース「聞蔵」による。）

この図表によると、それぞれのピーク時には、さまざまな危機があった。1995年は阪神・淡路大震災、1998年はロシアの財政危機とアメリカによるアフガニスタンに対する報復攻撃や英米によるイラク軍事施設の空爆、北朝鮮によるテポドンの発射、1999年は東海村JOCの臨界事故、2001年はアメリカの同時多発テロ事件、2004年は新潟中越地震とスマトラ沖地震、2005年はJR福知山線脱線事故と米国南部のハリケーン「カトリーナ」の被害、2006年はジャワ島大地震と北朝鮮の核実験などが起きている。以上の危機的事象を見ても、危機の多様化を見ることができる。

私たちが実施した「板橋区職員の危機管理に関する意識調査」(以下、「意識調査」と略す)によると、まず大地震や自然災害などを「危機」と連想するが、テロ・暴動、ライフライン事故なども、危機として受け止めていることが分かる。また、「危機管理」という言葉からは、防災が最多回答であるが、2番目に情報も連想されている。これは、多発する個人情報の漏洩といった事故が影響しているものと考えられる。

これらの他にも、食中毒、BSE(狂牛病)などの食品衛生に関する危機、O-157、鳥インフルエンザ、風疹、AIDS、SARS(新型肺炎)などの感染症、企業によるコンプライアンス違反などの不祥事も危機としてあげられ、その度に危機管理意識の低さが指摘されている。また、最近では安倍首相の辞任に際して、内閣の危機管理能力が問われる事態も起きている。このように、20世紀末から21世紀にかけて、危機の多様化と危機管理に対する関心の高まりを見て取ることが出来る。

2. 防災から危機管理へ

従来、日本の自治体は地震や台風などの災害に対して、市民の生命、自由、財産を守るために、防災対策に取り組んできた。1947年には災害救助法も制定され、災害に際して、国が地方公共団体や国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ることとしている。

その後、従来の防災対策は、1961年に制定された災害対策の一般法である災害対策基本法に体系化され、その後の防災行政が整備、推進された。同基本法で、防災に関する国の責務を第3条で、都道府県の責務を第4条で、市町村の責務を第5条で規定している。

さて、日本の危機管理は、1995年の阪神・淡路大震災を経験してから本格化したと言える。阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、国も自治体も改めて地域防災の必要性を学び、災害対策基本法も大幅な改正が行われ、政府・地方公共団体の災害対策本部の体制強化などが講じられた。また、防災基本計画も阪神・淡路大震災が契機となり、その経験・教訓を踏まえて抜本的に改正された。その結果、災害対策の実施主体を明確にし、誰が、何をすべきかを具体的に記述し、各実施主体の責務を明確にし、国、地方公共団体、住民・企業などの防災活動が明記された。

さらに、地方分権推進の動きの中で、1997年に改正された新地方自治法では、地方公共団体の役割として「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する」としている（第1条の2第1項）。従って、防災、危機管理において、住民に最も身近な存在である市町村が基本的な責任主体となった。

20世紀末から21世紀にかけて、日本をとりまく安全保障環境がにわかに緊張感を増してきた。それは、例えば朝鮮半島の問題であり、9.11アメリカの同時多発テロであった。そういった国際政治の変化を背景として、日本では有事法制についての関心が高まった。その一環として、2004年6月に「国民保護法」が成立した。

この法律は、武力攻撃から国民の生命・財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小限にするため、国、都道府県、市町村の責務や役割分担を明確にしている。ここでいう武力攻撃事態とは、上陸侵攻、ゲリラなどによる攻撃、ミサイル攻撃、航空攻撃などを想定し、緊急対処事態としては、原子力事業所などの破壊、大規模集客施設での爆破、NBC（核、生物、化学）を有する物質による攻撃、航空機などによるテロなどを想定している。

武力攻撃事態対処法第7条では、「地方公共団体においては武

力攻撃事態等における当該地方公共団体の住民の生命、身体および財産の保護に関して、国の方針に基づく措置の実施その他適切な役割を担う」とされ、住民に最も身近な地方公共団体が地域住民の安全確保にあたりとされた（注3、森本敏・浜谷英博『早わかり国民保護法』PHP新書、2005年参照）。

国民保護計画、並びにそれに基づく「国民の保護に関する基本指針」を基に、各地方自治体は「国民保護計画」を作成することになり、板橋区も2007年3月に「板橋区国民保護計画」を策定した。このように、地方自治体は、従来の自然災害に対する対応だけでなく、想定される緊急事態に対しても、対処していかなければならなくなった。まさに、「防災から危機管理へ」である。

私たちの意識調査で、「板橋区が将来的に対応しなければならないと想定される重大な危機は」という質問に対し、大地震をトップに、自然災害、情報関係事故、ライフライン事故が上位であった。やはり、身近な問題が危機として認識され、テロ・暴動などは、まだ重大な危機として認識されていないようである。

なお、内閣法第15条の2では、「危機管理」を「国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生の防止をいう」と定義し、「国の防衛に関するものを除く」としている。国防を除外する危機管理の概念については、検討の余地があると思われる。

3. 自治体の危機管理対応（事例研究を踏まえて）

この分科会では、尼崎JR列車事故、阪神・淡路大震災、能登半島地震を事例として取り上げ、行政の対応などについて視察した。詳細は、第4章、危機管理事例研究で述べられているが、ここで

はその概略を述べる。

尼崎JR列車事故は、2005年4月に起きた。死者107人、負傷者555人を出した大事故であった。尼崎市をはじめ多くの自治体は、ほとんど毎年遭遇する地震や風水害等の自然災害を中心に対策を整備してきた。そういう経験則からすると、尼崎市にとっては、このような列車事故は、必ずしも十分に想定していない突発的な事故であった。私たちが関心を持ったのは、こういう想定し得ない危機に直面したとき、自治体はどのように対応したのか、ということであった。

後述するように、事故現場に近ければ近いほど、情報が入らず、従って状況把握も難しかった。この場合も、マスコミ情報の方が早く、尼崎市も当初はテレビからの情報に頼らざるをえなかった。そういった混乱の中で、事故発生から1時間以内に兵庫県は事故対策本部を設置、その30分後に尼崎市も災害対策本部を設置した。このように今回の事故で兵庫県はじめ神戸市、大阪市の対応が早かったのは、阪神・淡路大震災の教訓が生かされたものといえる。

今回の事故対応で特記しなければならないことは、警察、消防、市役所といった公的機関やJRなどのライフラインに関する事業所だけの対応では不十分であった。事故発生直後から、現場周辺の企業が操業を停止して、自発的に救助活動に参加したことである。また、近隣市民の積極的な援助が報告されている。危機対応において、行政、事業所、住民との共助・連携がいかに大切かを教えてくれた。

尼崎市はこの事故を踏まえて、地域防災計画の中に、新たに「大規模事故・特殊災害対策計画」を加え、地域防災計画の見直しを行った。詳細は第4章に譲るが、自治体が現実的に、自然災害だけでなく、さまざまな危機管理対策を講じていかなければな

らない時代になったといえる。

また、例えば阪神・淡路大震災のような大災害を経験した自治体（職員）と未経験の自治体では、その対応に差が出てくるのは避けられないであろう。そこで、自治体間での広域的な連携体制についても、今後具体的に整備していく必要性を強く感じた。

一般に、いったん大震災のような予期しない事態が起これると、特に発災直後では、各機関が下の表のような役割分担を行い活動する。これらの各機関と地域住民との連携による共助も重要である。

機 関	役 割
警察、消防、自衛隊 医療機関	生命・財産の救出、保全
水道局、電力・ガス会社 交通・通信企業	ライフライン（水道、電気、ガス、交通、通信）の応急
行政機関	救出・救護、遺体の収容、物資の調達、住民への広報、ごみ・し尿の収集、避難所の開設・運営、救援物資・ボランティアの受け入れなど

（橋本伸之「緊急時における行政組織」中野章編著「行政の危機管理システム」中央法規、2000年、171ページをまとめて図表にした。）

1995年に起こった阪神・淡路大震災は、震度7という日本の震災史上でも初めての大地震であった。そういった混乱の中で、神戸市、芦屋市、西宮市、宝塚市の各自治体は、災害対策本部の設置からはじまり、住民のニーズの対応に迫られた。こういった震災直後の状況については多数の先行研究がある。ここでは、震災後に、自治体がどのような対策を講じたのかという点に焦点を当て、調査した。

神戸市は、大震災や須磨の連続児童殺傷事件などを背景に、震災3年後の1998年1月に「神戸市民の安全の推進に関する条例」

を制定した。その目的は「・・・市、事業者及び市民の責務を明らかにするとともに、良好な地域社会の形成その他の市民の安全の推進に関する施策の基本となる事項を定めることにより、安全な都市を築き、もって現在及び将来の市民が安心して暮らすことができる社会を実現すること」とされた（条例第1条）。この条例の制定により、市民・事業者・市が役割を分担し協働して地域活動に取り組むことを目指した。

大震災以降、神戸市は、自然災害だけでなく米国同時多発テロの発生や感染症などさまざまな危機の発生を契機に、神戸市全体の危機管理体制の充実化の必要性を認識した。その結果、震災後7年経過した2002年に、危機管理全般を指揮・統括する市長直属の「危機管理監」と、その下に「危機管理室」を設置した。翌2003年から、危機管理担当の「理事」を設け、庁内部局への指揮権の強化を図った。神戸市が危機管理室を設置してから、多くの自治体が危機管理室を設置している。

その後も、国内外を問わず大規模な災害が起こった。特に、2005年に起きたJR福知山線での列車脱線事故は、同じ阪神地区の尼崎で起こったことで、神戸市にとっても改めて危機管理の重要性を認識した。そこで、神戸市は2006年に「神戸市危機管理基本方針」を策定した。この指針で、神戸市職員の全員が常時共通の認識を持ち、危機の発生に対して最も効果的な体制を迅速に構築することで、市民の生命・身体又は財産に及ぼす被害や損失の防止・軽減を図ることを目的とされた。神戸市職員の危機に対する心構えや神戸市職員の責務などが具体的に示されている。

一方、兵庫県では、大震災後の初動体制の遅れが批判を浴びたことから、2000年に災害対策専用庁舎である災害対策センターを建設した。ここでは、地震災害だけでなくあらゆる災害に迅速に対応できる総合的な防災情報システムである「フェニックス防災

システム」が導入されている。このシステムは、災害情報や気象観測情報の収集・提供、被害予測などの機能や需給推計・ガイダンス機能を持ち、迅速で的確な初動・応急対応を支援するものである。

板橋区でも、2006年に危機管理室が創設された。意識調査で危機管理の仕事を挙げてもらったが、回答で多いのは地震対策、風水害対策、防災訓練であった。依然として、従来からの防災課の仕事が挙げられている。4番目にテロ、武力攻撃が挙げられているが、地域住民の生命、身体、財産を守り、安全で安心なまちづくりという幅広い総合的な危機管理意識がまだ不十分ではないかと感じた。これに関連して、大規模地震が発生した場合、地域防災計画で定められた自分の役割を知っているかという質問に対し、知らないという回答が4割あり、また主任主事や主事級に知らないという回答が多かった。危機が発生した時に、迅速で効果的な対応をするために、板橋区職員の普段の認識のあり方等について、具体的に検討する必要があるのではないだろうか。

能登半島地震は、2007年3月25日（日曜日）に発生した。能登市と輪島市の震度は6で、家屋の全壊が638棟あったにもかかわらず、死者は1名であった。

災害が発生した場合、先ず自治体は災害対策本部を設置しなければならない。輪島市、七尾市の市長は、日曜日でそれぞれ行事に参加していたが、地震発生後30分後には、庁舎に災害対策本部が設置している。両市共に職員の多くは市内に住んでおり、日曜日にもかかわらず多数の職員が庁舎に参集できた。このように初動体制が迅速に進められたことは、その後の応急対応にとって、必須の条件である。

また、地区ごとの対策本部の立ち上げもスムーズに行われたと

ということであるが、これは、地域コミュニティが残っており、こういう普通の隣近所の関係が重要な役割を果たすことが確認された。このことは、災害時の要援護者の状況把握と援助にも重要なことである。

七尾市では、65歳以上の高齢者は26%、輪島市では35%、被害の大きかった旧門前町では47%であった。このような地域で災害が起こった場合は、自治体にとって高齢者の救助は急務である。七尾市の場合、被災直後に状況を把握しようとしたが、電話が不通のため、状況を把握できなかった。しかし、すでに各地域の民生委員が要援護者の家庭を訪問し、安否状況を把握していたのである。それが可能であったのは、普段から各地域の民生委員が、高齢者などの要援護者の家庭を訪問し、状況をあらかじめ把握していたということである。それにあわせて、地図も作成していた。輪島市も同様であった。

この点は後に述べるが、このような危機的な状況では、自治体などの公助だけに頼るのではなく、隣近所の助け合いという共助が重要であるということ改めて知らされるのである。

4. 危機管理と自治体 ～展望と課題

既に紹介した「神戸市民の安全の推進に関する条例」の第2条は、「市、事業者及び市民は、その能力を生かし、それぞれの役割を果たしつつ相互に補い合い、協働することにより、すべての人が安心して暮らすことができる安全なまちづくりを推進するように努めなければならない」と定めた。まちを構成する市、事業者、市民の三者が、それぞれの役割を果たし、お互いに補い、協働することによって、安全なまちづくりを推進しようという理念

が宣言されている。阪神・淡路大震災から3年後に、その被災から学んだ教訓をもとに制定した条例である。

阪神・淡路大震災では、官庁が主導する中央統制型の防災体制に限界があることが露呈した。こういった教訓から、防災の分野では、行政主導ではなく住民主体の自主防災・地域防災が不可欠であることが認識された（注4、拙稿論文「自治体と危機管理」中邨章編著「危機管理と自治体」ぎょうせい、2005年、55～63ページ）。

板橋区の「平成17年度地域防災計画」では、第10章の区民の協力で、「大地震による災害から区民の生命、身体及び財産を守るためには、行政機関をはじめとする防災関係機関の防災対策だけでは限度があり、区民の協力が不可欠である」とした。さらに「実際に災害と直面する区民一人ひとりが震災に対する生活環境への配慮を心がけることはもとより震災時における適切な行動の必要性を認識し、『自分たちのまちは自分たちで守る』との精神に基づき結成された住民防災組織の育成・強化を図るとともに、施設あるいは業種別の防災組織を編成し、防災関係機関一体となって、より効果的な震災対策を推進する必要がある」とした。

私たちの意識調査で、「想定される重大危機に対して区と地域との連携をどのように考えるか」という質問に対して、「地域が行う部分と行政が行う部分を整理しておくべき」という回答と「地域との密接な連携を普段から構築するべきである」という回答は圧倒的に多かった。また、関連して「想定される重大危機に対してあなたは住民の役割として何を期待していますか」という質問に対して、「初期対応、救助、救援活動」の回答が一番多かった。次に「訓練や講習会への参加」が多く、次に「避難所の運営」、「情報伝達や避難誘導」、「物資や器具などの備蓄」が多く、多方面にわたり、住民の役割に期待していることが分かる。

また、「今後、板橋区は危機管理について、どのような対応が必要だと思いますか」という質問では、「警察や消防等関係機関との連携」の回答が一番多く、次に「町会等地域との連携」が多かった。危機管理において、連携や協働を重視していることが分かる。

1995年の阪神・淡路大震災を経験して、改めて自然の持つ力の大きさ、生命の大切さ、助け合うことの大切さなどを学んだ。それらの教訓を踏まえて、災害対策並びに危機管理に対する考え方が大きく変化した。その変化の一つとして、国と都道府県などの地方公共団体の責務を明確にしたが、地域住民に最も身近な存在で、日頃から住民の生命・財産などの保護に責任がある市町村などの行政機関の役割を明確にしたこと。もう一つは、住民自身の役割や責務を明確にしたことである。

大きな災害や事故などの不測の事態が発生したとき、危機発生直後の3日間＝72時間が極めて重要になると言われている。特に、事件や事故の現場に近い地域では、72時間は行政にも、従って住民にも情報がほとんど届かないということである。災害の現場に近いほど、情報が集まりにくく、情報不足になる。こういった情報不足の中で、さらには職員が集まらない、少ない職員配置という状況の中で自治体は災害対策の対応を迫られることになる。一方、住民からは、救出、救護、救援物資の手配、避難所の開設等々、さまざまな要求が出てくる。しかし、情報不足、職員不足の中で、72時間は自治体は住民に対して満足できる対応が出来ないのが、現実である。

当地域デザインフォーラムが2006年に開催したシンポジウムのテーマは、「まちづくりと危機管理～地域の安全・安心をどう高めるか?～」であった。その中のパネルディスカッションで、パネリストの皆様から、公助（行政）の役割、共助の役割、自助の

役割が指摘された。パネリストの青山侑氏（明治大学大学院教授）は、自助、共助、公助の分類で言うと、自助が原則、それが出来ない場合は共助、公助つまり行政に期待するのは最後で、非常に限定的であると、述べている（注5、地域デザインフォーラム・ブックレット』No.18『シンポジウム「まちづくりと危機管理」』参照）。

これからの危機管理においては、最終的に自分の命を守るために、最初から行政による公助を待つのではなく、まず「自分の命は自分で守る」という自助の精神が大切で、そして隣近所の地域の共助が大切である。しかし、このことは自治体による公助の役割が全くなくなったのではなく、自治体と地域（コミュニティ）と住民の連携・協働をいかに進めるかという点が、危機管理の今後の課題といえる。