

調查研究報告

第1章 研究概要

1 災害に対する危機管理の取組みについて

(1) 目的

私たち10人の研究員は、「災害に対する危機管理の取組み」をテーマとして、海外の先進国を訪問し災害に対する危機管理体制について、その最先端の取り組みを調査・研究した。

危機管理という言葉が最近頻繁に使われるようになってきた背景には、阪神淡路大震災や東北地方等を襲った東日本大震災を経験し、国は災害対策基本法を改正し、防災の観点と災害発生時の関係機関のそれぞれの役割が明文化された。自治体もその災害を教訓として意識改革を余儀なくされ、これまでの防災という意識から防災危機管理と組織も変革の時期を迎えている。

この災害では、東北地方や大きな都市に限らず、日本国内のいたるところで帰宅困難者を作り出し、その対応に右往左往した自治体職員も多いと聞く。災害は時間を選ばない。早朝の時間帯、寝静まった頃と時間帯によっては被害が拡大することも想定しなければならない。

発災時に自治体職員が参集し災害対応が機能するかどうかも考えさせられる。1日は24時間、自治体職員が仕事に就いている時間は昼間の8時間である。行政が機能していない時間帯に災害が発生する可能性のほうが遥かに高いことを認識しておかなければならない。

その時の自治体職員の初期対応は誰が何をするのか、このようなところからも災害対応の難しさが見えてくる。

今、自治体に求められていることは、災害をいかに食い止めるか、いかに小さいものにするか、発災後の早い救助や対応の遅れを出さないか、情報伝達の仕組みやボランティア組織との連携など、そのための計画づくりが急務となっている。

一方、最近の日本での自然災害を見ると、地球温暖化の影響なのか、異常気象が続き、各地で竜巻や数十年に一度という大雨をもたらし、各地で甚大な被害をもたらしている。記憶に新しい京都嵐山を襲った台風18号では、溢れ出した河川が家屋を襲い、福島、茨城の竜巻では中学生が犠牲になるなど、いたるところで災害の爪痕を残している。また、伊豆大島での土砂災害では情報伝達の難しさを

あらためて感じるとともに、今もなお続く救助活動に難航している救助隊の方々の姿を見ると頑張っしてほしいと願うばかりである。

今回、本課題研究グループ10人のメンバーは、防災、災害対応に従事する職員が大半を占めていることで最先端の危機管理を学び、さらなるスキルの向上を目指すものである。また、災害発生から復旧までどのような機関がどのようなかわり方をしているかなど関係機関の連携についても幅広く調査することで、今後の業務に生かしていくこととする。

(2) 訪問都市等の選定

訪問国の選定では、まず、ヨーロッパかアメリカということで進められたが、日本より優れている国はどこかということであれば、おのずと訪問国は絞られていった。また、この研究グループ10人の研究員は、防災に対する目的意識が高い研究員が多く、日本の防災力は他国に負けない組織力を持っているという考えでいる上、自らの技術力向上を目指す精鋭といっても過言ではない。また、部署は違うが行政職員として災害対応にかかわらなければならない職員も参画していることで、幅広く調査・研究ができるものである。

そのような中で、訪問国の選定では、日本よりも優れているシステムを持つアメリカの最先端技術を学ぼうということになった。これには、研究員からも目的達成のために知識を習得しようという意気込みと最先端の技術、施設や行動システムを目に焼き付けようとする姿勢が伺えた。

次に、アメリカの都市を選定するに当たっては、アメリカ西部と中南部に分かれて意見交換が行われた。

アメリカの災害の分布状況を見ると、アメリカ西部のシアトルからサンフランシスコにかけての西海岸地域は、地震の発生が危惧されている地域で、過去にも大きな地震が発生し被害を受けているところである。そのための防災対策が取られているだろうと安易に想定はできるが、何十年、何百年に一度の災害に備えていても常日頃の訓練や対応が十分に機能するのかといった一抹の不安があった。

一方で、アメリカの中南部はメキシコ湾から流れる温かく湿った空気と北部からの冷たい空気がぶつかり毎年1,000件を超える竜巻が発生する地域である。特に、スーパーセルと呼ばれる積乱雲は大型の竜巻をつくり、今年5月に発生した

竜巻では、小学校2校が崩壊するなど甚大な被害を受け、多くの犠牲者が出たところである。また、ニューオリンズはハリケーン「カトリーナ」による多面的な被害を被ったところであり、その後の復興状況など、問題点や課題にとなっていることを聞くことで今後の対策に役立つのではないかと考えた。

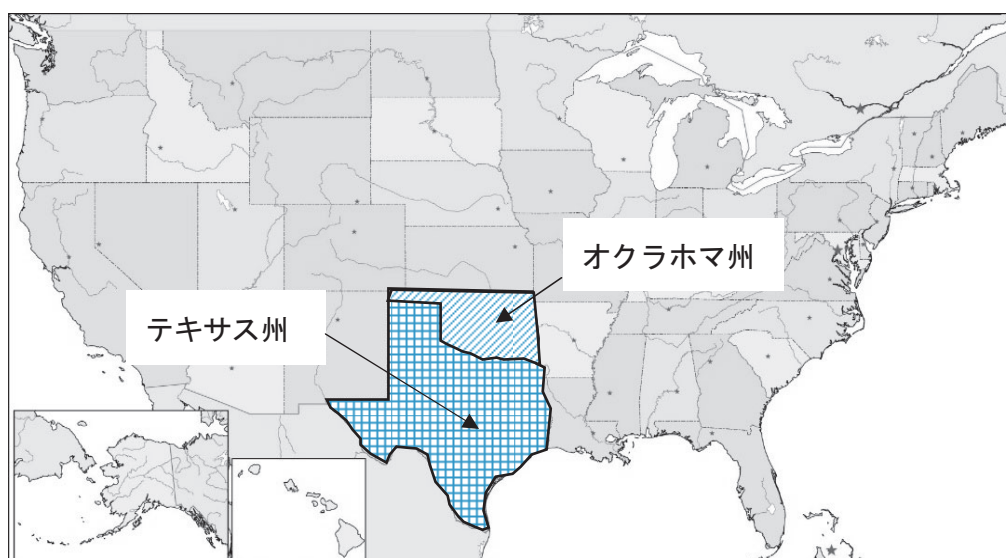
このように、いくつかの都市が候補にあがり選定に迷ったが、本研究グループは、これまで調査研究がされていない地域の都市における災害対応はどのようにされているか、また、毎年災害が発生している地域ではその対応状況も最新の情報が得られるのではないかという視点で、調査研究する地域を決めることとなった。

なお、毎年災害に対して救助や支援対応がなされているということは、災害対応後の検証などが十分に行われているのではないかといった目論見もあった。これにより、訪問国が絞られてきた。

さらに、災害対応については、直接的な救助だけでなく、ボランティアなどの支援がどのように行われているか、また、住民への情報伝達はどのようにして行われているかも、その機関を訪ねてみることにした。

訪問都市とその内容は以下のとおりである。

図表 1-1 アメリカ訪問都市



図表 1-2 訪問日程

	訪問都市等	質問事項
1日目 (月)	オクラホマシティ危機管理部門 オクラホマ消防博物館 ムーア市消防署	災害時の組織体制、市民へ情報伝達など 消防の歴史 竜巻災害の初動体制、教育・訓練など
2日目 (火)	ムーア市役所 アメリカ赤十字オクラホマ支部 ムーア市ブライヤーウッド小学校 災害現場	災害時の組織体制、市民へ情報伝達など 活動内容、人的支援体制など 現場視察、学校での防災訓練など
3日目 (水)	ナショナルウェザーセンター	政府と大学研究との組織体制 研究成果の活用について など
4日目 (木)	TEEX	施設の概要、防災従事者教育、US&R トレーニングなど
5日目 (金)	パサデナ義勇消防団 市内公共施設現場視察	活動体制、組織体制、教育・訓練など

ここで、アメリカの災害対応について、事前研究したことを簡単に触れておく。アメリカにおける災害対応は、まず、地元の町や村の行政機関が対応することになるが、災害の拡大や規模によって町・村の対応から郡（カウンティ）、州政府への対応と変化していく。最も被害が大きい場合には、Federal Emergency Management Agency（米国連邦緊急事態管理庁、以下「FEMA」という。）へと繋がる仕組みになっている。このように災害の種類や規模によって対応が違うが、現場の指揮命令系統や管理は標準化されている。それは、Incident Command System（現場指揮システム、以下「ICS」という。）という仕組みで、このシステムがあらゆる災害支援を可能にし、しかも迅速な対応ができるという全世界が注目するシステムである。

ICSは、消防によって開発されたもので、今や行政機関のすべてが運用をしている。行政、消防、警察など多方面の機関が連携し、災害現場や事件現場で指揮命令系統が標準化されている。どのような災害や事故・事件であっても現場での混乱はない。また、ボランティアの活動も活発で、家を失った人への支援、生

活困窮者のための支援等々、被害を受けた町が復旧するまで支援を続けるシステムがそこにある。

このように、アメリカの災害に対応するシステムは全世界が注目をしており、各国から多くの視察団が訪問され、調査研究が行われている。そのため報告書も多数出版されている。

2 事前学習

われわれ研究員は、アメリカの最先端の組織体制、システムを調査・研究することで、住民の安全を確保する、人命尊重の日本の防災力を高めることができれば、今回研究することで成果が得られると考えた。

ここまでの研究グループでの話し合いは、順調に運び、次に訪問にあたって必要な知識を得ようと、関係機関の視察や質問すべき事項の整理を行うために講義をお願いすることとなった。

一つ目の視察については、三浦市の研究員の尽力で米軍横須賀基地にある米海軍日本管区司令部消防隊を訪ねることができた。実際の訪問先での研修シミュレーションができることとなり、大いに役立った。

二つ目の講義については、川崎市の研究員の尽力で総務省消防庁消防大学校客員教授であり、川崎市防災企画専門員でもある日野宗門（ひのむねと）氏をお願いすることとなり、実際の訪問にあたって何に着目して話を聞けば良いかなど、アドバイスをもらうことができた。

この事前学習による視察内容と講義内容は後述する。

3 いざ アメリカへ

訪問先が決まり、いよいよアメリカ行きが迫ってきた。

訪問先のアポイントは直前までなかなか確約が取れない状況の中で、研究グループのリーダーでもある小田原市の研究員が日本消防協会の方と面識があり、事前に訪問先との取り次ぎができたことは、この上ない安心となった。訪問先の約8割の機関で事前に調整を図ることができた。

渡米1週間前の最後の研究会を終え、期待と不安を胸に抱きながら、はじめてのアメリカに研究員全員の準備も整った。