

防災と危機管理－ 自助と公助のはざまで



明治大学名誉教授
自治体危機管理学会名誉会長
中邨 章



大震災から学ぶ 一本日の論点

- 1. 公助依存と自助意識**
- 2. 自治体の危機管理**
 - －住民の評価と期待**
- 3. 防災対策のこれから**
- 4. 危機管理教育の必要性和方法**



公助依存と 自治意識の不足

Earthquake, tsunami hit Japan

77 of 182



Select an album...

First days of the disaster

Kyodo News via AP
3/12/2011

27

An aerial view of a line of people waiting for water on school grounds after a magnitude-9.0 earthquake hit Sendai City, Miyagi Prefecture in northern Japan March 13, 2011. (REUTERS/Kyodo) ㊦ ㊧

混乱の中 の秩序



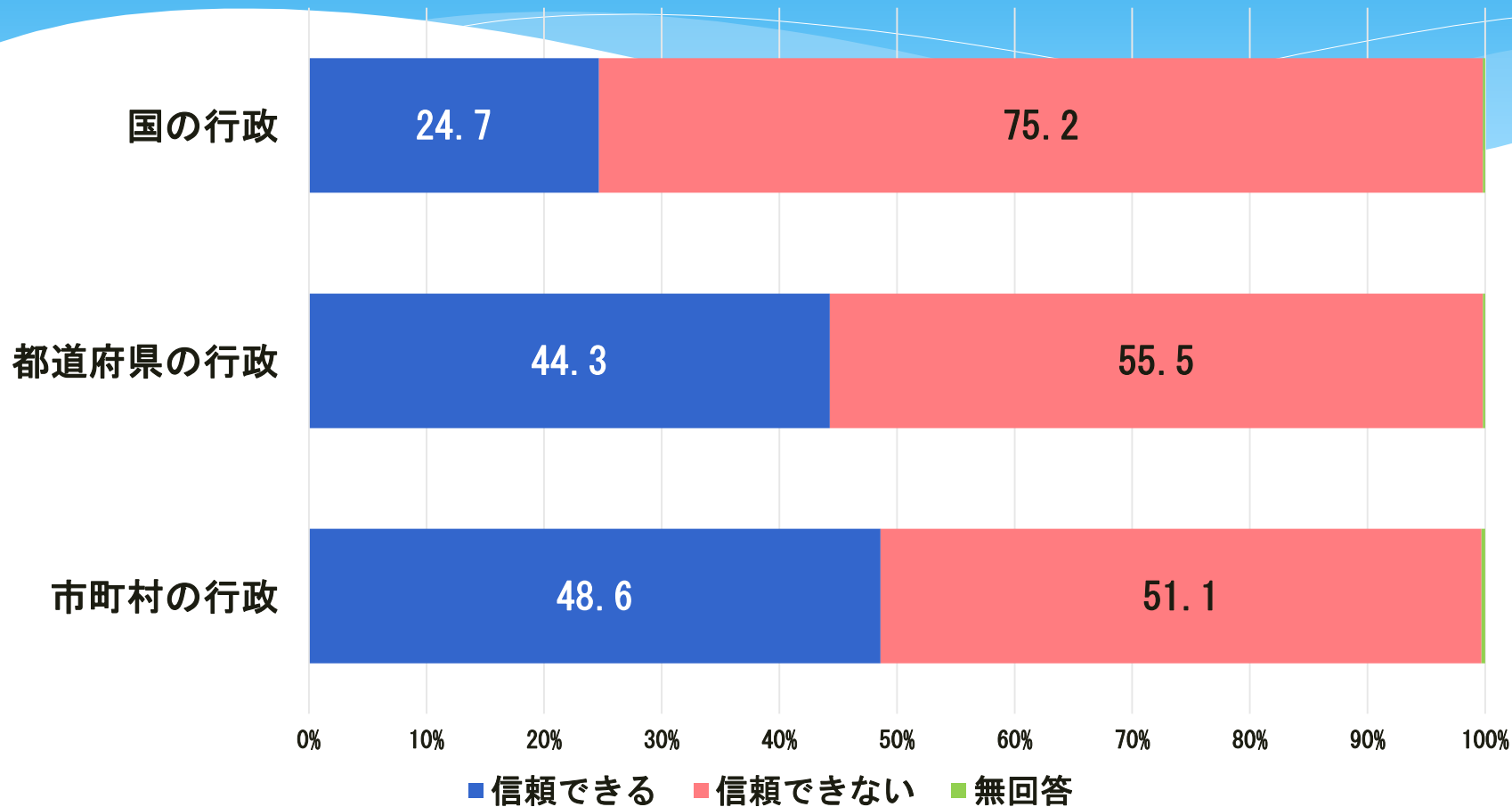
大震災と公助— 法と秩序の維持

1. 大災害のなかの秩序
2. 公務員の働き—評価不足
3. 法治(行政法)と公平
4. 外国の事例—略奪
(Looting)と混乱



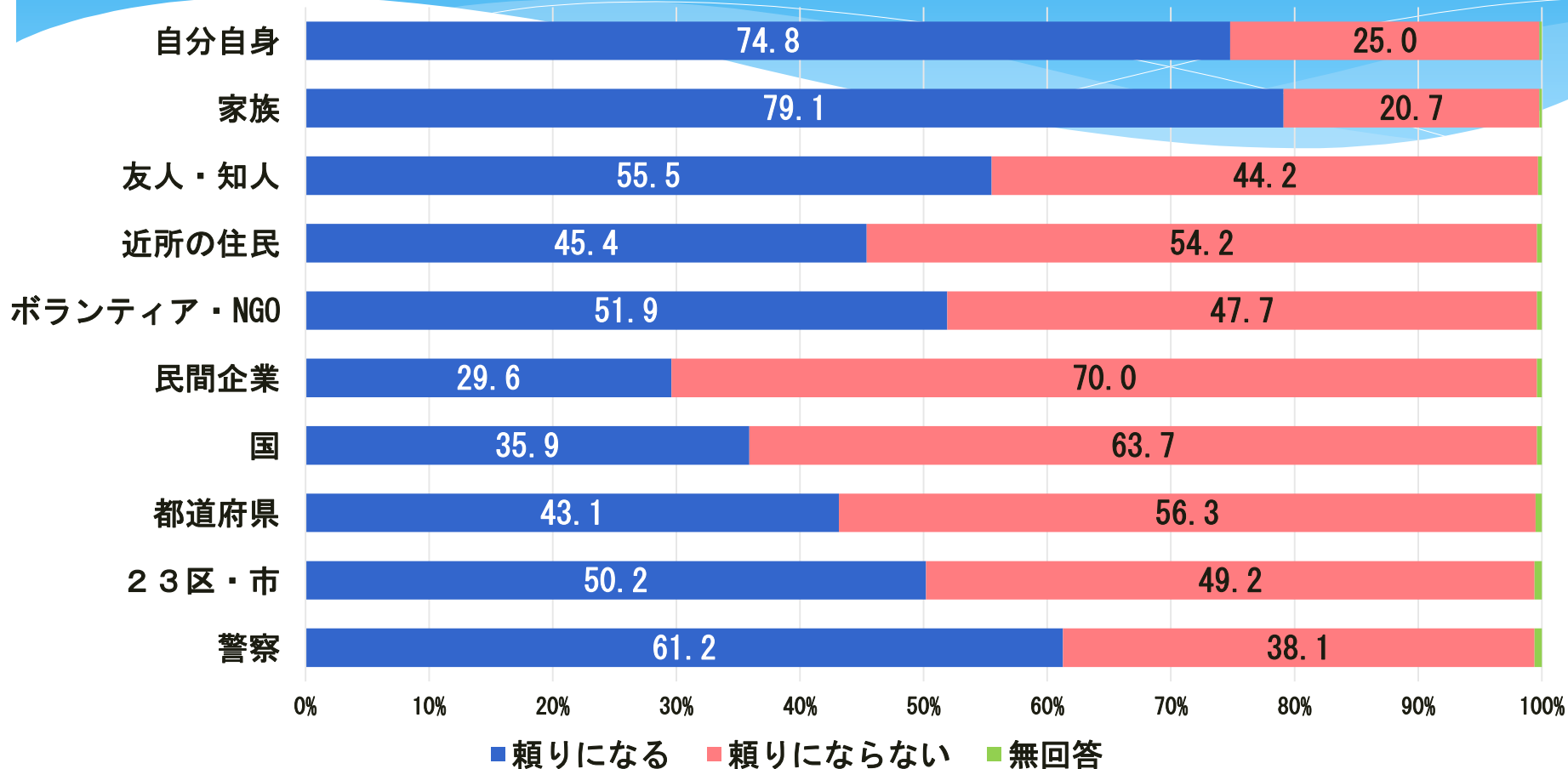


自治体への信頼



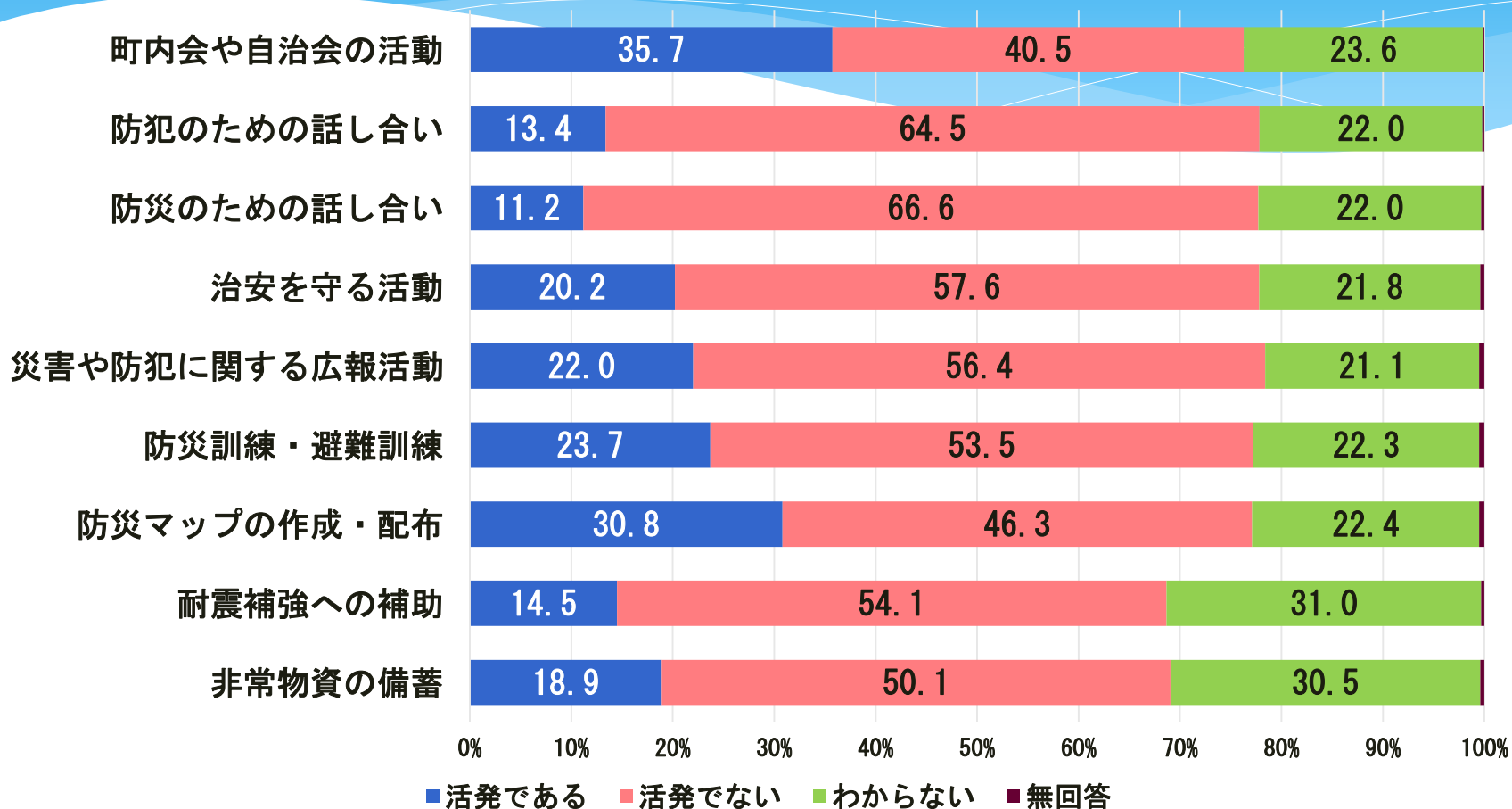


災害時の信頼主体





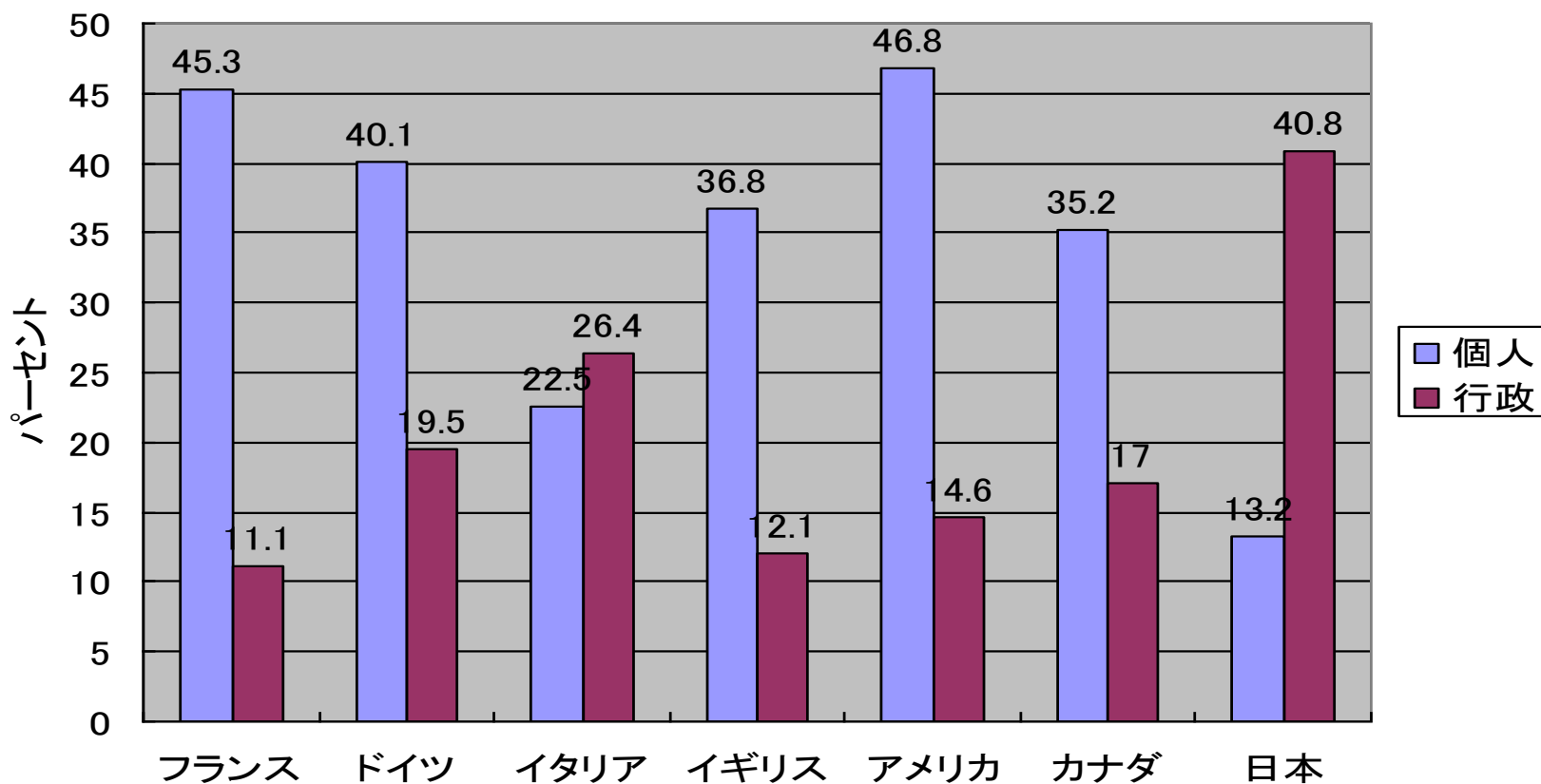
近隣共助と自助不足





個人責任 v s. 行政責任

図-4 個人責任か行政責任か





自助・アメリカの事例

1. テネシー州オピオン郡(75ドル)
2. クラニック氏の悲劇
3. 2010年9月30日
4. 自宅全焼
5. 公共財と自己責任
6. 未払いの問題



©2011 JFL - 2074876

もえるクラニック家





自治体の危機管理

－これまでの実績と課題



これまでの危機管理 —自己完結型

1. 災害対策基本法(1961年)
 - ◇ 土木、建築に注力
 - ◇ 河川、護岸工事、耐震建築
2. 地域防災計画(法40, 42条)
 - ◇ 自己完結型の災害対応
 - ◇ 事案単位のマニュアル
3. PPPの失敗—企業、NPOとの関係



自治体間協働の成果 (Public-Publicの成果)

- 1. 遠地援助協定の成果**
- 2. 対口支援（ペアリング）**
- 3. 近地協力・受援力の不足**
- 4. 民間企業との連携一備蓄**
- 5. 危機管理担当を置く功罪**

広域連携-関西広域連合方式

1. 支援自治体の割り振り

岩手県←大阪府、和歌山県

宮城県←兵庫県、鳥取県、徳島県

福島県←滋賀県、京都府



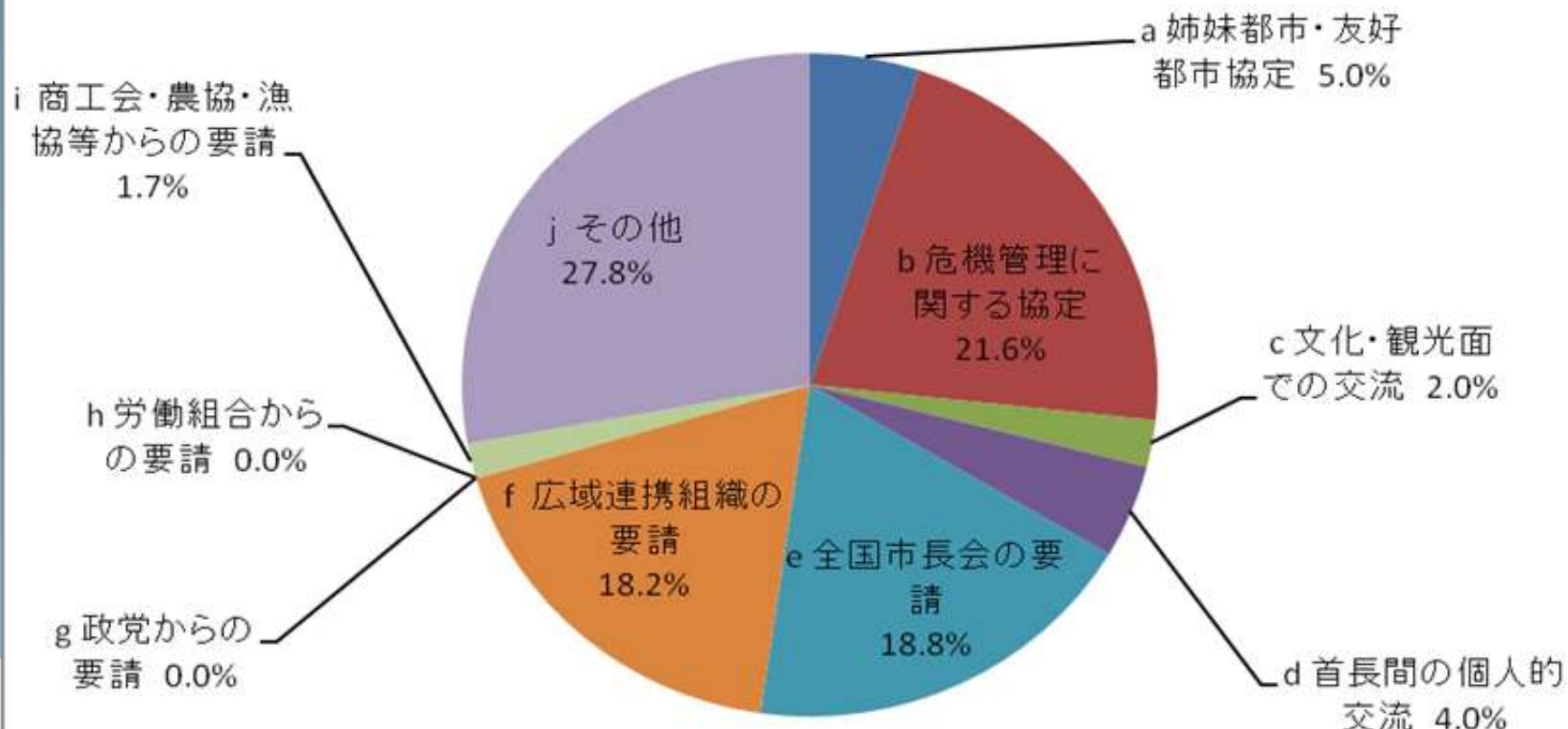
2. 現地連絡事務所の設置

◇ 現地対策本部一宮城県内のほか、気仙沼
南三陸町、石巻市に設置

◇ 要望の吸収と 需要への対応



東日本大震災における 自治体間支援



出典：明治大学危機管理研究センター「2011年度 防災・危機管理施策に関するアンケート調査」



自治体の組織間協定

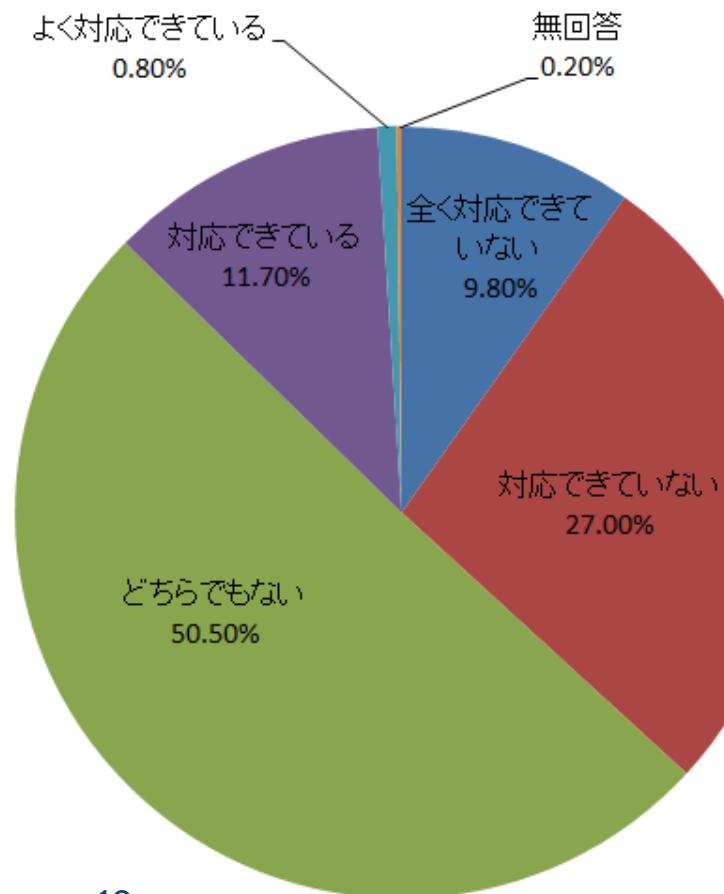
1. 隣接しない県外自治体との遠地協定
74件=92.5% (80自治体)
2. 隣接しない県内自治体との協定
58件=72.5%
3. 隣接する県内自治体との近地協定
70件=87.5%
4. 隣接する県外自治体との協定
25件=31.3%



自治体の危機管理 住民の評価と期待

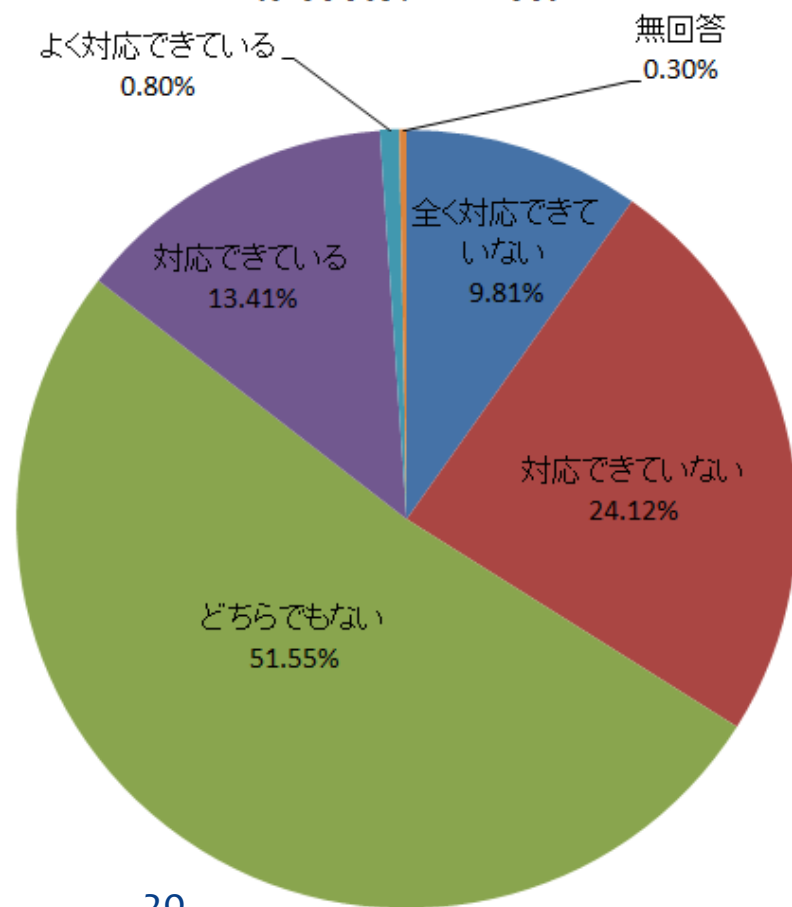
府県職員の住民評価

都道府県職員の危機管理対応に関する住民評価 (回答数:874名)



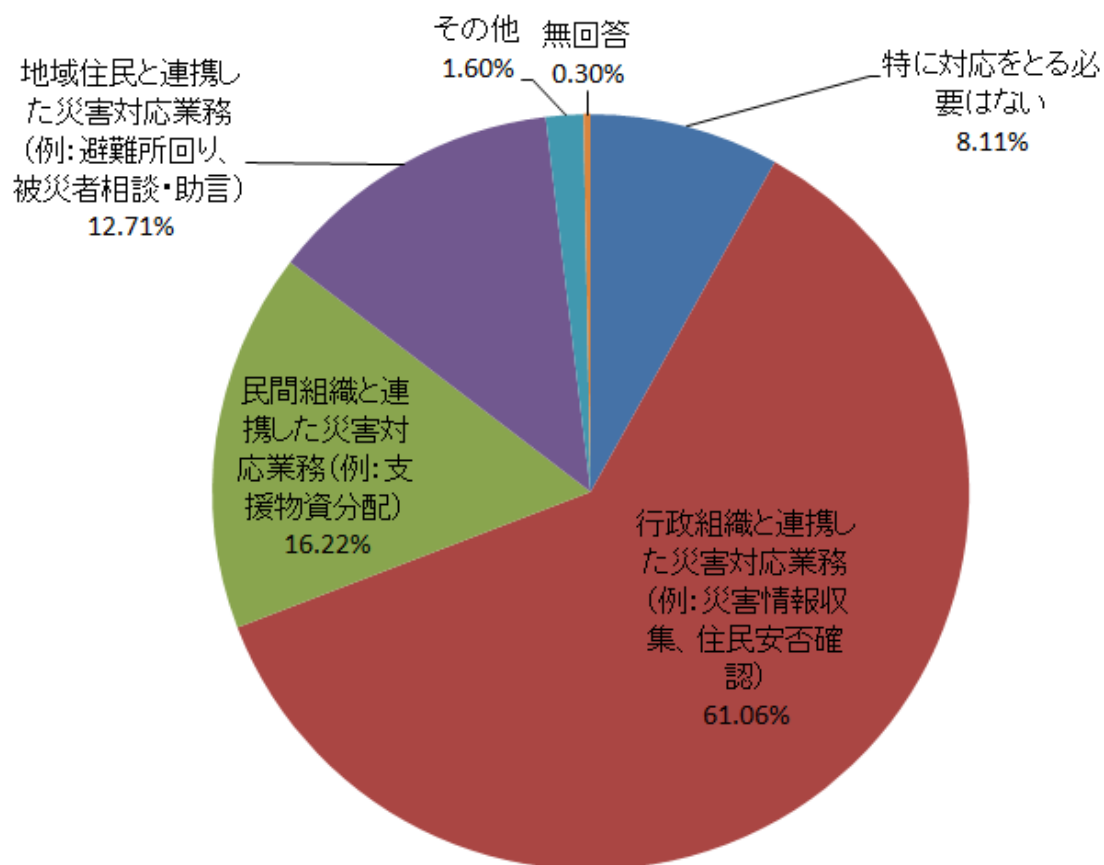
基礎自治体職員の住民評価

区・市職員の危機対応に関する住民評価
(回答数:874名)

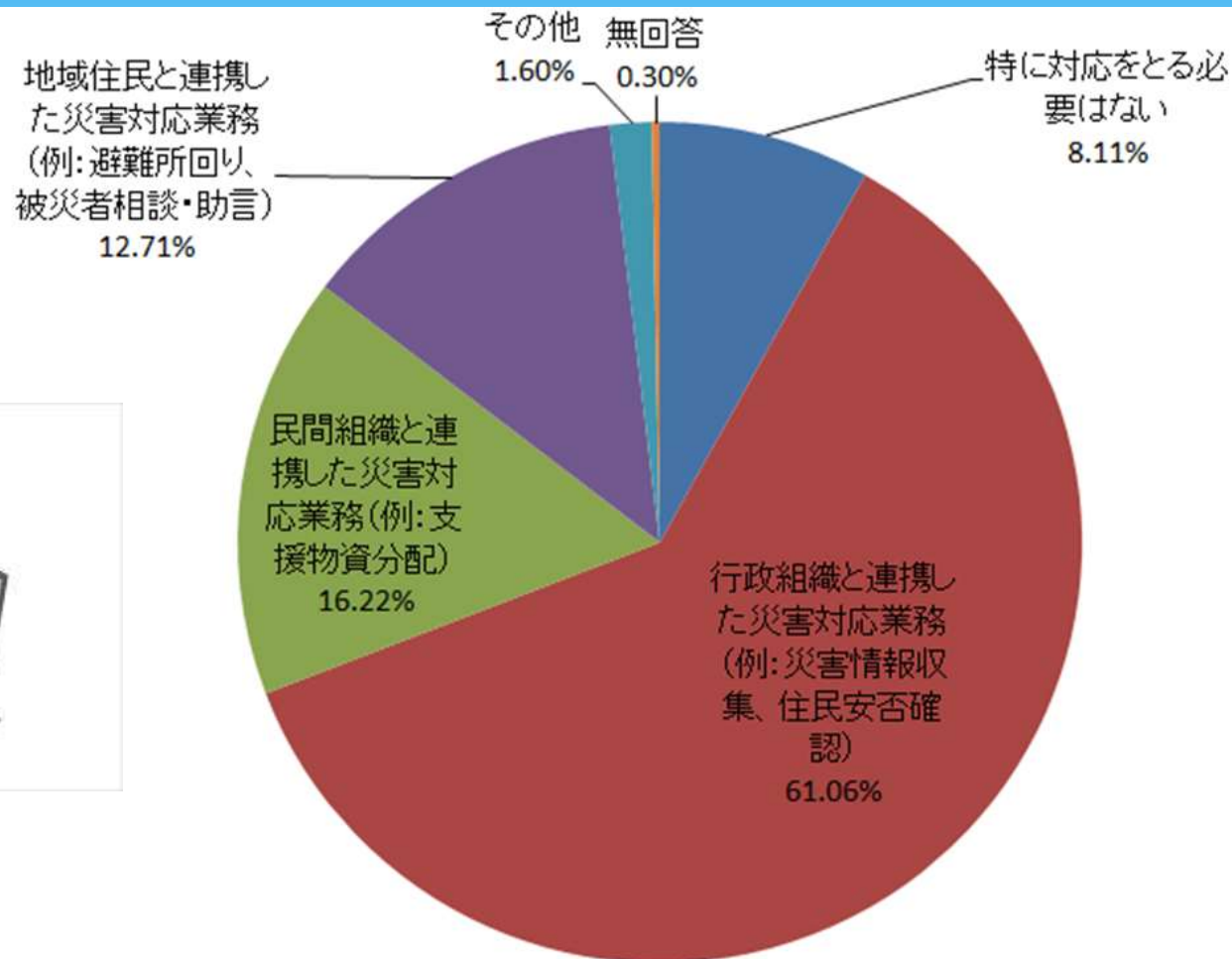


府県職員への期待

都道府県議会議員の危機対応に関する住民の期待
(回答数:874名)



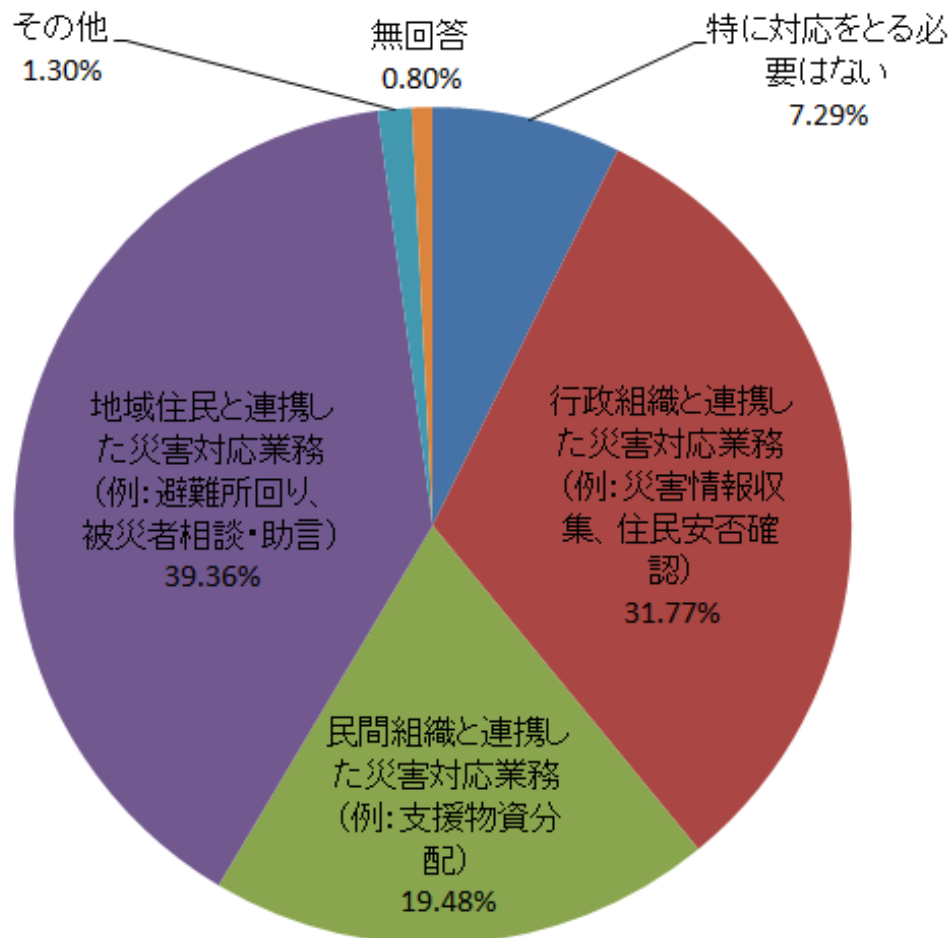
県議の危機対応への期待



市議の危機対応への期待



回答数：874名





自治体が直面する 防災対策の喫緊課題

執行部の危機対応を確認

1. 情報収集と整理
2. 危機対応体制の確立
3. 避難誘導
4. 避難所の設置・運営
5. 関連機関との連携
6. 情報伝達





業務継続計画(BCP)

1. 首長リーダーシップと職員の持ち場

- ◇ 機能の確認－機能別の割り当て
- ◇ 首長不在と指揮命令系統の検討
- ◇ 職員の安全確保と参集方法
- ◇ 対策本部の設置準備とバックアップ態勢

2. 断続できない業務の検討

- ◇ 政策の優先順位
- ◇ 重要データ保存



BCPと事前準備の課題

3. 迅速な対応

- ◇ 情報と通信手段の準備
- ◇ J-AlertとL-Alert

4. 安全な避難方法

- ◇ 緊急避難所、指定避難所
- ◇ 外国人、女性、高齢者

5. 受援態勢の検討

6. BCPの策定(42県=89.4、635市=36.5%)



危機と情報－残る課題

1. 啓蒙情報－不特定多数、長期、印刷媒体
2. 警戒情報－地域特定、短期、携帯、広報車
3. 緊急情報－
 - ◇ エリアメール、緊急速報＝95.1%
 - ◇ 防災無線＝79.8%
 - ◇ ホームページ＝78.1%
 - ◇ フリーダイヤル＝23.7%
 - ◇ 登録制＝60.2% (10%) ← 議会の啓蒙活動





避難所に残る課題

[問題の残る避難所]

1. 43%が未整備
2. 食糧、厨房設備、TV、空調、充電
3. 避難所の鍵と責任(熊本での事例)
4. 避難誘導—消防団員(80%)、職員(75%)
5. 災害未経験

消防防災科学センター「避難しやすい環境」



地区防災計画—共助の促進

1. 2013年 法改正→地区防災計画の策定
2. 基本理念→公助から共助へ、住民の自発的行為
3. 相模原市→22地区で計画作成
 - ◇ 内部に自主防災組織を組み入れる
4. 内閣府→モデルの提示
 - ◇ 福島県(桑折町=こおりまち) 人口=1.2万人
 - ◇ 半田地区=3700人
 - 事前対策(避難ルート、備蓄確認)
 - 避難(安全確認、避難所設定)と訓練

地区防災計画の展開

内閣府資料





心理的応急処置の効用

1. 被災者、被害者の心理的不安の緩和=1940年代
2. 「**心理的応急処置**」の活用
 - ◇ 特別な訓練が必要でない
 - ◇ 費用がかからない
 - ◇ 汎用性が高い
3. 警察官、消防士、自治体職員→地方議員が加わる
 - ◇ 自らの立ち位置確認
 - ◇ 情報の提供—何が起こった、何故、見通し
 - ◇ 傾聴と医療機関への橋渡し



危機管理教育 —成果と方法





重視される危機の四識

[事前準備－教育の重要性]

- ◇ 意識、認識、知識、組織
- ◇ 啓蒙活動と教育
- ◇ 図上訓練(KYT)
- ◇ タイムライン防災



資金不要の事前準備

	資金が要らない施策	資金がかかる施策
短期的効果	シミュレーション訓練、ブ레인・ストーミング、S-KYTなど	ハイテク技術の導入とローテックの重要性-衛星電話トランシーバー
長期的成果	組織編成、指揮命令系統の整備、自主防災組織など（PDACの実施）	まちづくりなど



S-KYTシート

消火活動

あなたは、3階建の建物火災で注水口を設定するため、三連梯子上でトビ口を使って破壊作業をしようとしている。



19

消防団の現状と課題

1. 消防団員の減少と地域防災
2. 1955年＝194万
→2013年＝87万人
3. 年齢層の上昇
→38.7歳(20代92%)
4. 手当 (7000円、年3万6000円)
5. 出動回数の増加





消防広域化の要請と課題

1. 消防本部の現状

1991年(H.3)=936件→2014年(H.26)=752件

2. 2006年 消防活動の広域化が法制化

3. 人口10万人以下の本部=449件(60%)

4. 目標=30万人 中心都市に集める(奈良県は例外)

5. 初動体制の充実、到着時間の短縮、業務の高度化

6. 広域化を阻む要因

◇ 給与格差 ◇ 地元での仕事 ◇ 自治体間の落差

7. 災害対応の標準化と消防本部



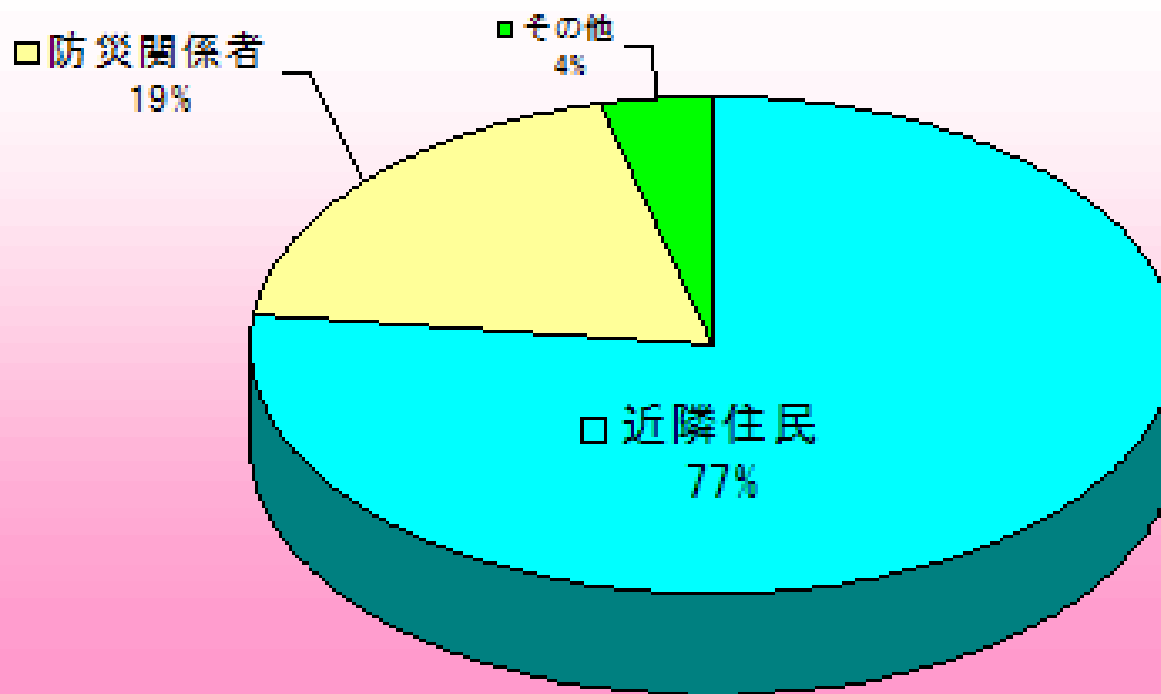
消防団組織の改善

1. 活動の新しい取り組み→公務員職員研修
2. 郵便局員の参加
3. 事業所表示制度(978市町村)＝入札・税制優遇措置
4. 消防団と自主防災組織の連携
5. 待遇改善(退職金＝最低額20万円)
6. 地方交付税措置による装備の充実
－情報機器



自主主防災組織と 自助・共助

自力脱出困難者約35,000人のうち



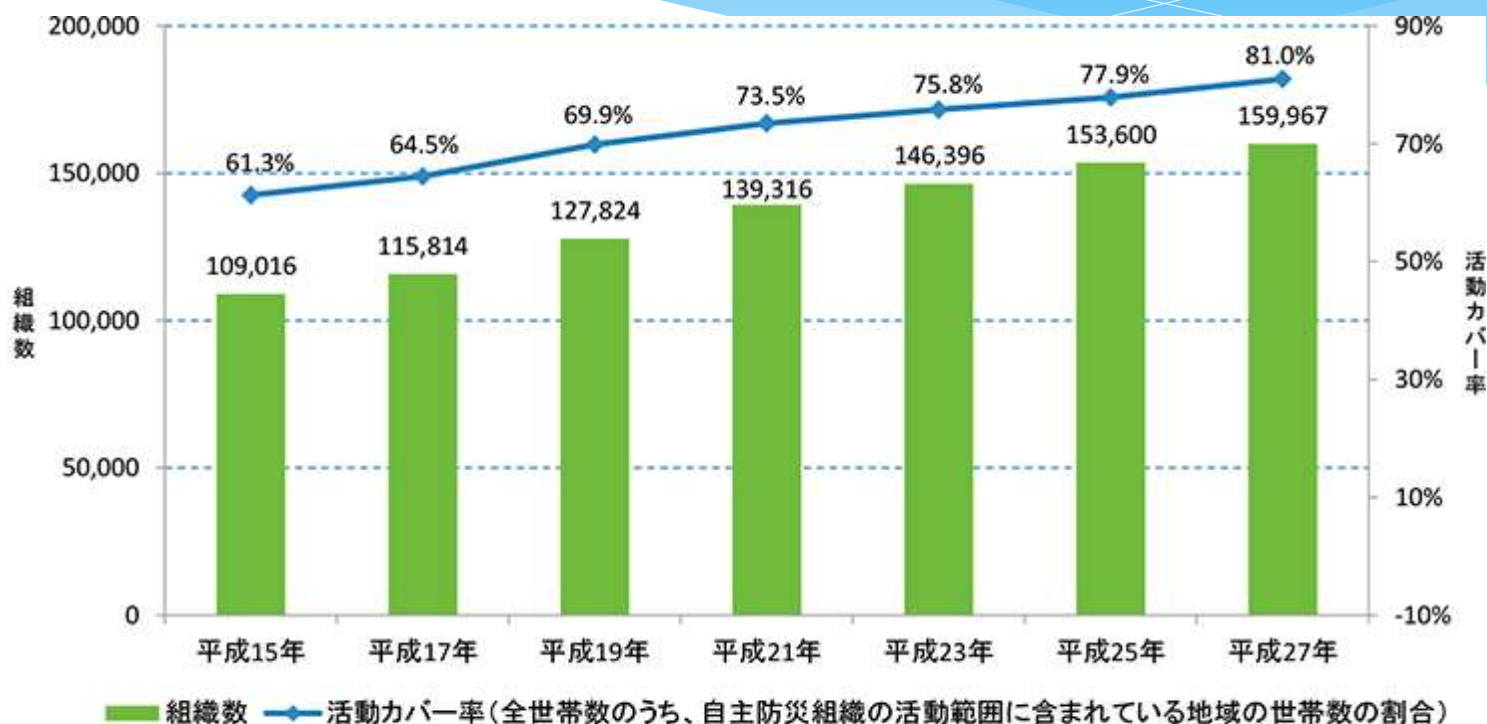
自主防災組織の組織率

■表 3－3－1 ■ 都道府県別自主防災組織の組織率（単位％）

都道府県名	組織率	都道府県名	組織率	都道府県名	組織率	都道府県名	組織率
北海道	28.8	東京都	71.1	滋賀県	57.6	香川県	36.7
青森県	22.6	神奈川県	81.5	京都府	78.2	愛媛県	30.5
岩手県	59.4	新潟県	19.9	大阪府	54.5	高知県	17.6
宮城県	76.9	富山県	33.6	兵庫県	87.5	福岡県	30.7
秋田県	55.9	石川県	66.7	奈良県	19.7	佐賀県	9.1
山形県	49.8	福井県	46.4	和歌山県	47.9	長崎県	28.9
福島県	76.4	山梨県	92.0	鳥取県	57.0	熊本県	17.5
茨城県	53.5	長野県	64.5	島根県	24.3	大分県	66.5
栃木県	60.8	岐阜県	80.5	岡山県	42.7	宮崎県	56.0
群馬県	55.9	静岡県	97.1	広島県	54.2	鹿児島県	29.8
埼玉県	48.4	愛知県	91.9	山口県	26.2	沖縄県	3.3
千葉県	50.4	三重県	77.7	徳島県	42.6	全国	57.9

（注）消防庁資料，数値は平成13年4月1日現在

自主防災組織と発展



出典：消防庁「消防防災・震災対策現況調査」をもとに内閣府作成、各年4月1日現在

自主防と事前準備一A

●避難・情報収集・伝達用

No.	項目
1	携帯用ラジオ（予備電池）
2	サイレン付拡声器（予備電池）
3	懐中電灯（予備電池）
4	地図、模造紙、メモ帳
5	油性マジック、ボールペン
6	携帯用充電器
7	トイレットペーパー
8	ウェットティッシュ
9	簡易トイレ
10	携帯食料（パン・缶づめなど）
11	飲料水
12	タオル、マスク、軍手

●初期消火・水防用

No.	項目
1	消火器
2	消火用バケツ
3	救命ボート（2～4人乗り）
4	救命胴衣
5	防水シート
6	シャベル、スコップ
7	ロープ
8	土のう袋（砂）

自主防と事前準備ーB

●救出・救護用

No.	項目
1	バール、のこぎり、ハンマー、チェーンソー
2	はしご、ジャッキ
3	ロープ、ウィンチ
4	ヘルメット、ゴーグル、ホイッスル
5	防煙・防塵マスク、皮手袋
6	多機能ナイフ、ボルトクリッパー
7	テント、担架、毛布、リヤカー
8	救急セット（消毒液、ガーゼ、包帯など）
9	AED
10	サランラップ
11	医薬品・生理用品・紙おむつ
12	ごみ袋
13	ポリタンク

●給食給水用

No.	項目
1	清涼飲料水
2	非常食（乾パン、アルファ化米）
3	炊飯装置、鍋、やかん、おたま
4	ガスボンベ、カセットコンロ（予備ボンベ）
5	紙コップ、紙皿、割りばし、スプーン
6	給水タンク、濾水装置
7	着火用ライター

ご静聴、深謝。

