

テーマ：基礎自治体における災害マネジメントの構築と導入について

高知工科大学 正会員 角崎 巧

1. 序論

東北地方太平洋沖地震から2年が経つ東北三県の復興は、過去の兵庫県南部地震や新潟県中越地震に比べて、津波災害を伴う広域災害と福島原発事故という特異性があるにしろ平常への復帰が遅れている。ライフラインの復旧は概成しているが、生活・産業の基盤整備、言い換えれば地域住民の生活拠点が決まらない状況にある。これは臨海型の広域大規模災害にも関わらず、これまでの内陸型地震への対応を踏襲した法規制や行政システムにより、発災後に復旧・復興の計画や対策を作成し実施したことにある。本研究では、その原因を明らかにしたうえで、今後の基礎自治体における大規模地震津波に対する災害マネジメントシステムの構築と導入を提案する。

2. 東北の現状¹⁾

- 1)被災者支援は、現在も約315千人が避難し、仮設住宅からの転居は平成28年度までの長期間になり、平成24年2月に設置した復興庁の支援制度も復興が進まないため運用を拡充した。
- 2)瓦礫の処理は、1月末で災害廃棄物の46%、津波堆積物の18%を処理し、岩手・宮城の災害廃棄物は目標の来年3月に概成するが、津波堆積物は再生利用や処理実績からみて大きく遅れる。
- 3)ライフラインやサービスは、平成23年半ばには応急復旧し、道路や河川・海岸の基幹施設は概成している。一方、復興まちづくり事業では、計画や手続きが概ね完了し、今年度から本格的に事業着手。
- 4)鉱工業は、サプライチェーン断絶の影響も5ヶ月後には震災前の水準に回復²⁾。地場産業の水産業や農業も概ね6割が復旧するが、被災者は今も財産と雇用の場の喪失から二重の生活苦を強いられている。

3. 現状の問題点

被災地では、発災直後の官邸の政治的機能不全による被災者支援や復興への取組みの遅れから、国や関係機関の実働部隊は発災と共に緊急対応を行うが、その後は以下の原因から復興に時間がかかっている。

- 1)被災地復旧の支障となった大量のガレキは、処理方針が定まらないまま公有地に集積・仮置きされた。現地では発災から二か月後に出了れた平時と同様の環境庁主導の処理マニュアルにより経費と時間をかけ一次・二次の分別による再資源化の廃棄物処理。
- 2)区画整理事業や高台移転、家屋や事業所の再建での建築基準法の第39条(災害危険区域)、84条(建築制限)、都市計画法や土砂災害防止法などを厳格に運用した行為の制限と所管官庁の同意や許可。
- 3)公共施設の復旧における原型復旧の原則が、地域全体の迅速な自主的・効果的な復旧・復興を制約。
- 4)基礎自治体では組織や職員も被災者であり、通常業務に加えた災害業務処理には組織力と人材が不足。

4. 原因と方向性

復旧・復興が遅れる要因を分析すると、表-1に示す通り「ヒト・モノ・カネ・情報・法・制度・組織」が、事前の対策から復興に至る過程に於いて全体像が俯瞰されていないことから、連携が不十分で機能していないことがわかる。このためには災害対策の事前準備から復興に至るまでの長期の全プロセスにおいて、これらのリソースを活用しながら被災を最小化する「災害マネジメント」の導入が必要となる。

5. 縦割り行政組織の功罪と歴史的背景

制度や法律を見ると、特別措置法や時限立法の復興特区は制定されたものの、廃対法による瓦礫の資源

表-1 復興の遅れの要因

項目	原因
ヒト	・非常時対応の事前認識の不足 ・経験者や技術者(専門家)などの人材不足
モノ	・事前の長期の広域的補給体制の不備 ・物資や資材の搬入と支障物の搬出の遅れ ・事前の機材と燃料の確保
カネ	・制度や執行は平時のまま運用 ・タイミングを失した支援措置の運用 ・短期の緊急支援と長期の自立支援策の使分け
情報	・緊急情報の発信と救難救護の情報集約 ・情報システムの保全と代替性 ・状況把握のアセスメントとキュレーション
法律	・緊急時対応型の法整備
制度	・平時の縦割り行政の非常時での適用
組織	・対策組織に実施と窓口の機能分担がなく機能不全 ・リーダーの不在

キーワード：平時と非常時のシステム、縦割り行政、災害マネジメント、

連絡先：高知県香美市土佐山田町宮ノ口185 高知工科大学大学院 Tel：0887-57-2500

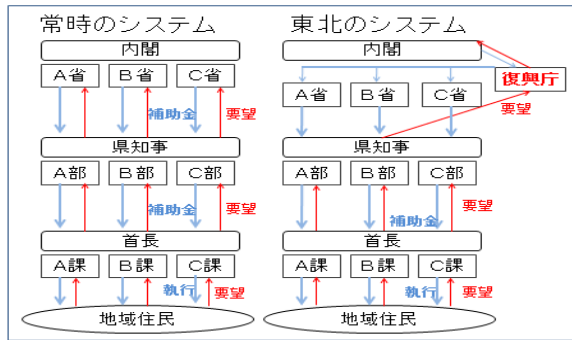


図-1 国と地方の補助・交付金制度

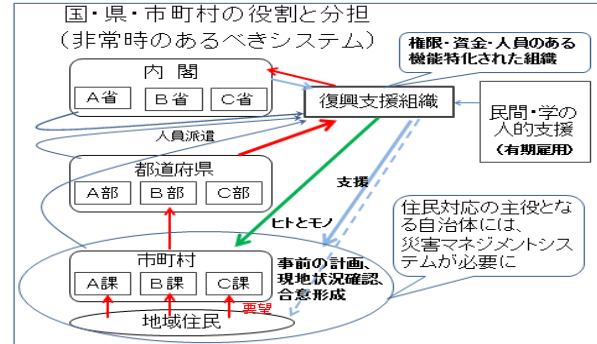


図-2 大規模災害時の行政の役割分担

化のように、平時の縦割り行政の制度やシステムが、非常時の緊急対応を考慮しないままに復興現場に持ち込まれている。また非常時に平時の事務事業の手続きや規制が踏襲され、大規模広域災害により機能不全となった基礎自治体の復興活動を支援する非常時対応の法整備やシステムが構築されていない。このことが基礎自治体の地域に密着した復興の早期実施の支障となり、組織の脆弱性と相まって遅れの大きな原因になっている。一方、自治体側から見ると復興には、明治の立憲君主制に端を発し、1889年の大日本帝国憲法第55条に於いて「各国务大臣は天皇を輔弼しその責に任ず」とされた内閣制度の延長上にある縦割り行政³⁾の補助事業に弊害と言われながら頼らざるを得ず、資金確保のために図-1のように非常時にもこれが踏襲された。また組織では、真のリーダーが不在で政治的決断の遅れが目立ち、震災対策の一元化のため一年後に設置された復興庁も事業庁ではなく、事業の主体は基礎自治体である。関東大震災⁴⁾や戦災復興⁵⁾では、事前に作成された都市計画とそれを強力に推進したリーダーと組織の存在が復興事業の迅速な着手と事業執行を支えている。

5. 具体的提案

基礎自治体における災害マネジメントシステムの構築には、対策の事前準備から復興に至る各過程で、各担当部署が行うべき行動を抽出する必要がある。このため、①対応すべき災害規模の想定を行い、事前の対策準備を行う②被災は避けられないため、その最小化を図る③被災後は、早期の平常復帰を目指す④行政も被災者となるが、対策には関係機関の全リソースを投入する⑤事前の組織や法律・規制の非常時への移行計画と、地域の復興・振興計画を住民合意の基に準備し、発災後には迅速に緊急対応する。これらを基本理念に対策の作業計画を作成し、Work Breakdown Structure (WBS)により、必要な作業項

目を時系列で整理する。その後、MS-Project を用いて DCP に必要なリソースの投入量の最適化を行う。しかしながら現実的には、リーダーとなる経験者や専門家が確保できない基礎自治体も多く、図-2のように地域の住民・企業・大学などを活用し、国や地方自治体を一元化したハードを主体とした復興対策の実行組織と、地域や被災者の実情を把握しソフト対策を担う基礎自治体との機能分担が必要となる。また地域復興段階では、行政間や住民を結ぶ ITC を活用した行政支援システムにより、双方向で「知と情報」を共有し体系化され機能的な地域主体の復興を行う。このことによりこれまでの縦割り行政による国主体の一方的な施策による無駄を排除し、公明さを確保しながら被災者や地域の真のニーズを掌握した効率的な復興や地域の運営が可能となる。

6. まとめ

被災地の再生と振興は、崩壊した地域コミュニティと地場産業の復活にかかっている。そのためには、一日も早い平常への復帰が不可欠であり、地域住民を主体に国と地方自治体が個々の責任と役割を果たしながら、三者の持つリソースの結集を図ることが重要となる。危機を将来への変革のチャンスと捉え、新たな知の共有と創造による継続的イノベーションにより、従前のポテンシャルを超える地域を復活させることである。本研究では、今後の広域大規模地震と津波に対し、復興の主体となる基礎自治体に取り組むマネジメントシステムの構築と導入の必要性を提案した。今後は、地元の市町村の地域防災計画見直しに係わるなかで、このマネジメントシステムの導入と有効性検証を行う。

参考資料：1) 復興庁：復興の現状と取組、2013.3 2) 蒲田純一他：立法と調査、2011.6 No. 317, 参議院事務局企画調整室編集 3) 今村都南雄：官庁のセクショナリズム、2006.5 4) 越澤明：後藤新平・大震災と帝都復興、2011.11 5) 越澤明：大災害と復旧・復興計画、2012.3