

地方自治体の危機管理と業務継続計画

京都大学防災研究所巨大災害研究センター長 河田 恵 昭

2007年の能登半島地震で被災した輪島市も、新潟県中越沖地震に襲われた柏崎市も事前準備はほぼ何もやっておらず、不意打ち災害であった。起こった直後の両市の混乱は、阪神・淡路大震災とほとんど同じといつてよいくらいであった。震度7の阪神・淡路大震災と違った点は、両市の人口が神戸市の1/10以下で、震度6強であったために死者や負傷者も圧倒的に少なく、混乱の收拾が早かったということである。もちろん、両市の職員は限られた各種の資源（人、もの、情報、財源など）の中で最大限に努力したことは賞賛に値する。

では、何が基本的に間違っていたのだろうか。それは、「わが市の真下あるいは近くで直下型地震は起こらない」と考えていたことである。「存在がわかっている活断層だけが地震を起こすのではない」にもかかわらず、近くに大きな活断層がないことで安心してしまっている。内閣府はかねてより市町村に対して、「わがまちの真下にM6.9の活断層があると考えて、地震が起こればどのようなことが起こるのかということを知するために、被害想定作業をしていただきたい」と主張しているのである。それを大多数の市町村（とくに人口10万未満）は、トップの理解のなさも加わって、何も事前にやらず、不意打ち災害になるのである。

また、地震が起これば何が起こるかが事前にある程度把握されていないことには、対応が後手後手になってしまう。市町村合併は災害の危機管理上、全くといってよいほどメリットはない。住民一人あたりの職員数を減らしては、災害対応はできない。災害対応の最後の決め手は、ハイテクでなくローテクである。自治体の品格とは、災害時を含めた住民サービスの質によって決まる。

災害が起これば、被災自治体は何が困るかといえば、災害によって新たな業務（たとえば、避難所運営、仮設住宅建設、罹災証明発行、要援護者支援など）が発生し、災害前の日常業務の仕事量を100とすれば120にも150にも膨れ上がる。これらを通常の職員だけでこなすことは不可能である。そうすると応援の人材が必要である。たとえば、2007年の新潟県中越沖地震の場合、新潟県で把握している、柏崎市などの被災自治体に全国から派遣されたおよそ11,400人の自治体の応援職員のうち、最大数は保健師の約2,100人であったことがわかっている。これだけの専門職員の派遣がたった10数万人の被災地人口（柏崎市や刈羽村などを併せた人口）の場合にも必要なのである。

都道府県レベルの広域連携があつて、はじめて人、もの、情報、財源というロジスティックスが円滑に進み、業務継続が可能になるのである。自治体の企業防災版とも言える業務継続計画を喫緊に整備しなければならない。それをすれば、自治体の現状がいかに不十分であることにも気づくはずである。