

地震災害における自治体の役割 ～災害に強い人づくりをめざして～

八王子市生活安全部長 荒木 紀行

はじめに

2011（平成 23）年 3 月 11 日、三陸沖（北緯 38.1 度、東経 142.9 度）24 km の海底を震源とする「東北地方太平洋沖地震」が発生した。地震の規模は、マグニチュード 9.0 で発生時点において日本周辺における観測史上最大の地震であった。2014（平成 26）年 9 月 1 日の時点で、死者・行方不明者 2 万 1707 人、建築物の全壊・半壊は合わせて 40 万 629 戸となったこの災害は、東日本大震災と命名された。

本市では、震度 5 弱の揺れが発生したものの大きな被害はなかった。しかし、地震の影響により公共交通機関が運行

を停止、JR 八王子駅周辺では一時約 3000 人を超える帰宅困難者が発生し、市職員約 800 名態勢で対応した。さらに、帰宅困難者対応として、各町会の皆さんが自主的に炊き出しなど暖かい支援を行い、後日多くの方々からお礼のお手紙などいただき市民力の力強さを認識した。また、計画停電というこれまで経験したことのない事態により市民生活に大きな支障が発生したが、防災行政無線や、ホームページなどにより正確な情報伝達に努めた。

今回、自然災害において最も被害が甚大となる「地震」について過去の災害事例などを踏まえソフト面での自治体の役割について考察する。



執務中の筆者（平成 27 年 2 月 6 日）

1. 八王子市地域防災計画の策定

地震災害を含め、自然災害に対する自治体をはじめとする各防災機関の役割を示したものは「地域防災計画」である。本市は、東日本大震災の教訓と昨今の異常気象からなる風水害への対応を踏まえ、「八王子市地域防災計画」を全面的に見直しすることとした。東京都においても「東京都地域防災計画」の見直しに当たり、2012（平成 24）年 5 月に東日本大震災の教訓を踏まえた最新の知見に基づき、定量化が可能と考えられる事象について新たな被害想定「首都直下地震等による東京の被害想定」を発表した。

本市にとって被害が最も多く想定されている多摩直下地震では、最大死者数約 5.5 倍、揺れによる木造建物倒壊数が約 3.8 倍とこれまでと比較して厳しい想定が示された。本市としても、この被害想定を基本に 2014（平成 26）年 3 月に「八王子市地域防災計画」を策定した。この計画の理念として、①あらゆる立場で、あらゆるケースに「備える」、②知恵と力を出し合い、お互いを「支える」、③広域的な視点を持って、「備える」「支える」を全体に「つなげる」とした

考え方を掲げた。

そして、次のような減災目標を掲げ、10年以内の達成を目指すこととした。①住宅の倒壊による死者6割減、②火災による死者の6割減、③避難者の4割減、④建築物の全壊・焼失棟数の6割減である。この目標を達成するためには「予防」という地震への備え、「初動」という地震が起きた際の的確な対応、「応急」という被害への迅速な対応が一体的に機能することが必要である。防災は特に「予防」が重要であるとし、本計画の第2編に「災害予防計画」を掲げ、「災害に強い都市づくり」「災害に強い体制づくり」「災害に強い人づくり」という計画を立て、減災に向けた取り組みを展開していくこととしている。

2. 過去の大震災からの教訓

東日本大震災は、地震による被害というよりは、津波による被害が甚大であった。そこで過去の地震災害として阪神淡路大震災と関東大震災を参考に見ていくこととする。阪神淡路大震災は、1995（平成7）年1月17日午前5時46分、淡路島北部を震源とするマグニチュード7.3の兵庫県南部地震による災害をいう。神戸市内の一部や淡路島北淡町では、震度7を記録した大地震による災害である。人的被害として死者6434人、負傷者4万3792人が報告されている。死者の特徴的なこととして、「①60歳以上の高齢者の死亡数が多く、また一方で20歳代の死亡率が高かった。②死因としては、窒息・圧死が殆どであった。」と記録されている。このことは、家屋の倒壊や、家具等の倒壊によるものといえる。そして、高齢者の死亡要因は、足腰が弱くとっさの行動がとれなかったこと、住んでいた建物が老朽化しており、生活空間が一階であったこと。また、20歳代の死亡要因は、耐震性が脆弱なアパートなどに住んでいて、それが倒壊して亡くなったといえる。

次に、関東大震災についてである。1923（大正12）年9月1日午前11時58分、神奈川県相模湾北西沖80kmを震源として発生したマグニチュード7.9の大正関東地震による災害である。神奈川県、東京府を中心に千葉県、茨城県から静岡県東部までの内陸から沿岸にかけて、死者約10万5000人という日本の災害史上、最大級の被害を与えた。上述したように、震源地は相模湾であったが、100km近く離れている東京府では、約6万9000人が亡くなられた。この犠牲者約6万9000人の半数以上は、両国駅近くの「被服廠跡」で火災旋風に巻き込まれ、一瞬のうちに焼け死んだのである。これは、地震の発災時間がお昼時であったということで、火を使用していた家庭が多く、火災が発生した。そして、前日に九州にあった台風が当日の朝には能登半島付近に進み、朝方には雨も止んで、相当強い南風が吹いていた。また、当時は人口密度が高かったことなど悪条件が重なったことである。さらに、二次的災害ともいえるが、「デマ」により暴動が惹き起こされたことも忘れてはならない。

この二つの大災害から、地震対策として、次のような教訓が得られる。大都市では火災が発生すると、普通では考えられないような災害に発展するということである。そして「予防」として一人ひとりが、建物の耐震化を行うことである。建物が倒壊しなければ火災は起きにくく、例えば火災が発生したとしても身動きが確保されているので消せることもできるし、避難することもできる。また、建物内の家具等の転倒防止に努めることである。これにより怪我から回避できるとともに、「共助」の担い手になり、大きく減災につながるということがいえる。そして、もう一点は、正しい情報を得るということであり、決して流言飛語に惑わされてはならないということである。避難行動を含め、安全行動のためにどのように活用するかという視点に立つ情報を整理する能力も一人ひとりに求められている。

3. 自治体の役割

防災における、自治体の役割は、地域防災計画に定める内容を確実に実行することである。「災害に強い都市づくり」「災害に強い体制づくり」「災害に強い人づくり」という計画を立て減災に向けた取り組みを展開していくことである。そこで、ソフト対策として「災害に強い体制づくり」「災害に強い人づくり」について、自治体として取り組むべき3つの課題について考えていく。

(1) 正しい情報の伝達

「災害に強い体制づくり」について考えてみたい。これは、警察、消防、自衛隊などの機関や通信、電力、ガス、水道などの事業者との連携を構築していくことである。その中で、自治体を中心となって、正しい情報をいかに収集し、市民に伝達していくかということが、重要な課題である。情報を得られれば、市民は安心して、「自助」「共助」への行動ができる。関東大震災時には、情報を得る方法は限られており、ある面いわゆる口コミで行動していたところも窺える。今日では、テレビ・ラジオとともにSNSという有効な情報ツールを使用するなど、市民の情報収集力は、格段に上がった。しかし、その有効性が故に関東大震災時のような流言飛語に結びつく危険性を認識しなければならない。東日本大震災時には、ツイッターやフェイスブックなどにより、市民が混乱した事象も報告されている。自治体として、「災害に強い体制」とは、救援活動といった実行部隊の連携のみならず、情報の収集・伝達・発信など情報連携を構築することであり、このことに特化した訓練も必要である。

(2) 自治体職員の災害対応能力の向上

「災害に強い体制づくり」の中で、もう一点、自治体職員の資質も課題である。危機に直面したときに、いかに迅速に対応できるかということが大きく災害対応の成否に関わってくる。自治体職員は、この「体制づくり」の中核を担う者であり、今起きている事象についてイメージを想定し対応できなければならない。このことは、災害に役立つということのみならず、普段の仕事の面からも身につけていかなければならないものでもある。今の仕事についてどのように改善し、どのような体制を組めばより市民サービスの充実に結びつくかということを考える職員が求められている。本市は、東日本大震災を踏まえ、これまで全職員に対し災害対応について共通のテーマで講義による研修を行ってきた。このことにより、職員の防災意識は確実に向上している。今後は、実働訓練を経験させ、具体的な対応を身につけ、その上で、管理職、主査、主任、一般職など職層別に研修を行うとともに、事象に伴う課題についてどのように対処するかを検討するといった「研修システムの構築」が必要である。地震が起き、決められた場所に参集できたとしても、そこで何をしたらよいのか分からないのでは初動の失敗であり自治体の役割は機能しない。事象はマニュアルどおりに起こることなどあり得ない。イメージを想定し、柔軟に対応できる「市民にとって安心感を抱かせるような職員づくり」が何よりも求められている。

(3) 「災害に強い人づくり」への支援

3つ目の課題として、「災害に強い人づくり」について考えてみたい。防災対策の基本は、自分の命は自分で守るという「自助」を実行する「人」である。そして「人」と「人」とがお互いに助け合うという「共助」が連携した発災当初の活動が減災にとって最も重要であり、被害規模は決まってくる。本市を含め各自治体の地域防災計画の基本としているところは、「自助」

「共助」による対応である。市職員をはじめ消防、警察等各防災機関の対応力は、災害が大きくなればなるほど限界があり、「自助・共助」による対応が求められるのは、必然である。自治体は、その担い手である「人」に対してどのような視点に立って「人づくり」という支援を行うことが課題である。自らの身を守るということは、状況を把握し、何を行うべきかを考えることであり、その上で行動することである。全ての市民が、高齢者の方、障害をお持ちの方等も含め、各々「自助」として行動していただかなければならない。その上で「共助」につながるよう施策を展開することである。どちらかという自治体の支援としては、発災した後への対応についてその充実を求める傾向にある。避難所や備蓄の充実などである。もちろん自治体は、「公助」として避難所の確保や、一定程度の備蓄などあらゆる想定をイメージし、準備することは当然である。しかし、一例を示せば、耐震を行っていけば住居の倒壊は避けられ、避難所での生活を送る必要はないということである。耐震化という「自助」への支援や啓発が被害を軽減させることができるということは、阪神淡路大震災の例として見てきたとおりである。地震を止めさせることはできないが、それへの準備をしていくことで被害は軽減させることはできる。マグニチュード9であろうと、基本の対応は同じである。また、東日本大震災では、堤防など防災施設は、完璧だと人任せに信じ込む危険さを学んだ。間違った安心感こそが最大の問題であった。国や自治体はある一面、市民のリスク対応力を弱める傾向にあるのではないかとも思う。あくまで「自助」の担い手である「人づくり」への支援という視点が必要である。市民のリスク対応力が、発災後の課題でもある街の復旧・復興にも左右することは、想像に難くない。自治体は、リスクに立ち向かう「自助に取り組む人づくり」を最重要施策として継続的に取り組むことが求められている。

おわりに

東日本大震災以降、地震以外に異常気象による豪雨や大雪、火山災害などあらゆる自然災害が危惧される今日、自治体の取り組みは多種多様な展開が求められている。今回、「地震災害と自治体の役割」というテーマの中でソフト対策として3つの課題を抽出して考えてみた。この中では、過去の災害事例を参考に「体制」や「自助」の担い手である「人」への支援について多くを述べさせていただいた。冒頭でも述べたが東日本大震災発災時の帰宅困難者対応で発揮した市民力は、本市にとって素晴らしい財産である。「人」の結集である市民力の「自助・共助」と訓練等により災害対応を習得した市職員による「公助」の連携が、安全安心な『災害に強いまち「八王子」』に結びつくものと確信できるのである。

参考文献・資料

- ・八王子市防災会議「八王子市地域防災計画」、2014年
- ・東京都防災会議「首都直下地震等による東京の被害想報告書」、2012年
- ・武村雅之「関東大震災を歩く」吉川弘文館、2012年
- ・目黒公郎「間違いだらけの地震対策」旬報社、2007年

参考ホームページ

- ・総務省消防庁「平成23年東北地方太平洋沖地震について」第150報
http://www.fdma.go.jp/bn/higaihou_past_jishin_2601.html (2015年1月確認)
- ・内閣府防災情報のページ「阪神・淡路大震災の概要、教訓情報資料集」
http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/index.html (2015年1月確認)

(あ ら き の り ゆ き)