自治体の想定外とＢＣＰ

明治大学大学院政治経済学研究科・危機管理研究センター 特任教授
首都大学東京名誉教授
中林　一樹

1　「想定外」と「未曾有」

我が国観測史上初めてのマグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震が、2011年3月11日14時46分に発生した。沖側のプレートが大きくせり出し、それが北海道・東北・関東の太平洋沿岸を襲う広域巨大津波を発生させた。「未曾有」の災害、「想定外」の事態などの用語が飛び交った。

災害対策基本法は、地方自治体に「地域防災計画」の策定を課し、そのために都道府県が多額の調査研究費用を要する「被害想定調査」を行い、都道府県のみならず市町村もその被害想定調査に基づいて「地域防災計画」を策定してきた。全ての自治体は不十分ながらもそれぞれに「被害想定」を前提として災害対策を講じてきたのである。被害想定とは、過去の被災経験に基づき被害発生メカニズムを解明して「被災モデル」を構築し、様々な前提の上に未発生の「災害モデル」を設定し、被害を想定するものである。

被害想定とくに定量的被害の想定結果は、災害研究者の一般的認識として、「倍半分」といわれてきた。ある前提の下で想定された被害規模は、実際の災害では「２倍の被害規模になるかもしれないし、半分程度かもしれない」という意味で、倍半分の被害規模は「想定内」の範囲なのである。

「想定外」とは設定した災害モデルをはるかに超えた「災害の発生」であり、「未曾有」とは構築されていた被災モデルでは説明できない「被災が具現化した事態」である。東日本大震災とは、想定外の広域巨大地震津波災害が、被災モデルでは認識しえない事態を引き起こしたのである。

2　東日本大震災にみる想定外と未曾有

政府や地方自治体にとって、東日本大震災がもたらした想定外と未曾有は多いと思われるが、次の５点を指摘する。

第１は、20もの都道県が同時被災する広域災害という「未曾有」である。

第２は、自治体機能の根幹である庁舎と行政資源の壊滅的な被災という「想定外」である。

第３は、津波が多数の原子力発電所を損傷させ、福島第２原子力発電所ではコントロール不可能の状態を作り出してしまったという「想定外」である。

第４は、メルトダウンが引き起こした激しい放射能汚染という「未曾有」である。

そして第５は、被災者が被災地から離散し、被災地が空洞化するという「未曾有」である。

2－1　広域災害と災害対策基本法の限界

愛知県・三重県を中心に5,000人を超える死者をもたらした伊勢湾台風災害(1959)の経験を教訓に、我が国の災害対策・体制を体系的に整備するために1961年に制定された災害対策基本法では、災害対応も「地方自治原則」で行うとして、体制と対策体系を構築した。

予防・対応・復旧の災害への取組は基礎自治体である市町村が第一主体で、その基本として地域防災計画の策定が課され、市町村の自治体で対策が完了するように計画されている。地域防災計画を策定するために、その前提として被害想定が設定されるのであるが、「自治体内で対応し得る範囲の被害規模を、被害想定として設定する」傾向に陥ってしまう

ことは否めない。

地方自治原則で災害対応するものの、対応不可能な事態に至るときは、上位自治体である都道府県に支援を「要請」する。自治体からの要請に基づいて支援が行われるという「要請主義」である。さらに、都道府県も対応の限界がある事態においては、国に対して「要請」してはじめて国が「支援」するのが、原則である。阪神・淡路大震災では、被災自治体からの「要請」が遅れ、それが災害対応の遅れにもつながったとして、体制が改善されてきたものの、未だ「災害対策の地方自治原則」が基本となっている。

東日本大震災では20都道県が同時被災し、7道県222地方自治体が災害復興特別区域の対象地域となるような広域災害は、まさに災害対策基本法にとって想定外で未曾有の事態である。その結果、緊急を要する災害対応活動においても、有効な体制を構築することができず、災害対応が遅れ、被災地の復旧・復興の遅れとなっている。

東日本大震災にも拘らず、1都3県に大きな被害を発生させる可能性のある首都直下地震、連動すれば10都府県以上もの広域に被害が及ぶであろう東海・東南海・南海地震、これらの広域巨大地震災害が切迫性を高めている。新たな広域災害への対応体制の構築は喫緊の課題である。個別自治体の災害時相互支援協定に依拠するのではなく、また、自治体の自治を基本とする災害対策基本法に規定されている「都道府県間相互地域防災計画」や「市町村間相互地域防災計画」でもなく、47都道府県と国を対象とした「広域相互応援体制」の整備が必要である。

2－2　庁舎の被災と自治体機能の壊滅

東日本大震災の広域巨大津波は、三陸では20メートルを超える津波高で上陸し、市街地に壊滅的な被害を及ぼした。大槌町、陸前高田市、南三陸町、女川町は、自治体機能の中枢である市庁舎・町役場が津波によって壊滅し、職務時間中であったために自治体職員の一部は犠牲となってしまった。庁舎内の業務資料、統計など各種のデータ資料、選挙人名簿や住民基本台帳などの各種名簿、サーバーやパソコン、電子データなど、あらゆる行政資料を流出させてしまった。市庁舎/町役場が残った被災自治体と、それを失ってしまった被災自治体とでは、直後の災害対応の可能性と困難性は決定的に異なるであろう。

このような行政機能を壊滅的に失ってしまった被災自治体では、直後の対応は大きく遅れざるを得ない。自治体に頼ることができないために、被災者の自立対応と多様なボランティア支援がなされた。利用可能な公共施設などに「仮庁舎・仮役場」を設置して自治体活動の拠点を回復させるとともに、プレハブ建築による「応急仮設庁舎」への移行を進め、女川町や南三陸町では、いち早く復興計画の策定に取りかかるなど、被害の規模に比例して災害対応が遅れていったわけではない。

2－3　原子力発電所破損・放射能汚染と自治体

全ての電源を失ったことが、原子力発電所の冷温停止状態化に失敗した。メルトダウンが発生し、水素爆発が放射能を飛散させ、その時の気象条件によって、原子力発電所の立地していた地域のみならず、その周囲及び北西部の地域に高濃度の汚染区域が発生した。原子力発電所の立地交付金を得ていた地域のみならず広域に放射能汚染からの復興という未曾有の取組を余儀なくしている。

ようやく冷温停止状態に至り、これからが復興への歩みとなるものの、極めて長期の取組となる。地震災害にも拘らず、建物の被災によるり災証明を持たない人々が、“目に見えない”放射能汚染に対して、遠隔地への避難（遠地避難）をしている。全国に6万人もの人々が避難し、そして仮住まいの時期となって、被災地の復興と、被災自治体の復興という課題に挑戦しなければならない。

被災地の復興は、相対的に汚染状態が低い地域では、除染後に現地に人々が戻って生活を再建し、地域を再生することであるが、若い世代を中心に仕事

の再生と育児・生活の安全性の確保が最大の課題で、農業を中心とする地域経済の再生には、全国の支援が不可欠であろう。完全な汚染状況の測定と公表によって生産品の安全性を保証し、全国で安全な福島産を支持することは復興には不可欠である。

高濃度の汚染地域では、長期にわたって現地復興を見送らなくてはならなくなる可能性がある。個々の被災者の生活再建のみを進めるならば、被災自治体から居住者が流出していくことになる。それは自治体の壊滅への進展ともなる。汚染状況に応じた被災自治体の復興への取組は、現地復興の場合も、移転復興を余儀なくする場合も、自治体単位での取組を基本とすべきである。移転復興のケースでは、首都移転候補地としての地域を有効活用して、国の直轄事業としての復興を進めるべきであろう。あるいは、合併による広域化した自治体を形成して復興に向かう取組も一つの選択肢となろう。

2−4　広域避難・広域仮設居住と地域復興

福島の放射能汚染区域からの遠地避難のみならず、津波被災地においても、津波浸水地域への居住を規制していることも背景に、被災地を離れて他自治体に避難し、応急仮設住宅での居住段階に至っている。応急仮設住宅の供給の遅れから、公的住宅のみならず民間賃貸住宅の空き部屋への仮設居住を「見なし仮設（住宅）」として認定したことによって、被災者とくに若い世帯を中心に、同じ県内でも他自治体など遠隔地へ被災者が分散している。被災地の現地復興には、これらの人々が被災地へ回帰するような、仕事と生活の魅力に溢れた現地の社会復興を推進しなければならない。地域の絆を維持しコミュニティを再生するとともに、コミュニティに配慮した市街地や集落の復興を進めねばならない。

人口が減少する時代の災害復興は、20世紀までの人口増加時代とは異なるプロセスが必要である。復興の主体と対象を模式化すると図1のようになる。

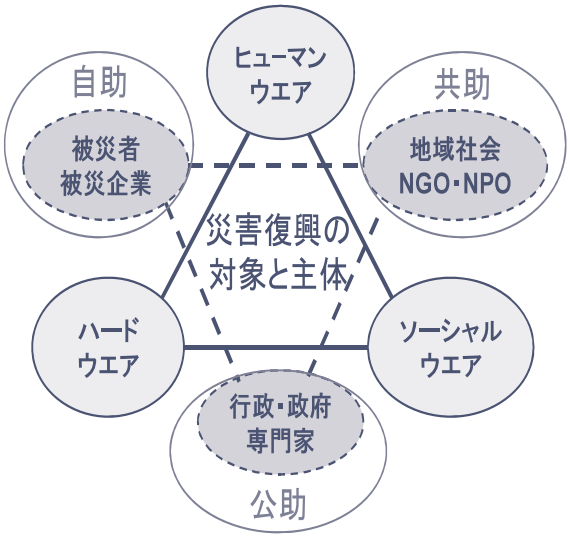

図1　災害復興の主体と対象

復興の対象としては、人口増加時代には第一がハードウェアで、どれだけ計画的に都市空間の再生整備を果たすかに取り組んできた。計画的に復興した市街地はやがて予定調和的に充填され、都市成長をもたらす。関東大震災の帝都復興とは、その典型例といえる。近代化された都市空間が社会の近代化と人々の生活の近代化を促すことが期待された。しかし、人口減少時代では、第一の復興の対象はヒューマンウェアで、人々の生活をどのように再生するのか、人々の暮らしをどのように復興するのかが、復興計画の中心的課題となろう。その上で、高齢化時代を踏まえると、第二の復興の対象は、どのようなコミュニティを再生するのか、どのような社会を創造するのかというソーシャルウェアである。そして、人口は減っても活力あるコミュニティの再生に向けて、人々の暮らしとその集合和である社会に最も相応しい都市空間（ハードウェア）を整備するという復興の枠組みが重要となっている。

従って、復興の第一の主体は、被災者・被災企業である。今、その被災者、とくに若い世帯を中心に、暮らしと生活の場を求めて被災地を離れている。被災企業が仮営業の再開にあたって、地域に留まるか、地域を離れるか、瀬戸際に立っている。この状況からの復興もまた未曾有の取組といえよう。

3　地方自治体における災害対策のステップアップ

このような東日本の被災地の復興状況を踏まえて、自治体における災害対策は如何にあったらいいのであろうか。災害対策基本法の50年目の年に起きた東日本大震災を契機に、災害対策基本法の全面見直しが進められようが、地方自治体のこれからの災害対策の取組としては、以下のようなステップアップが求められよう。

3－1　ステップ1　地域防災計画の改定

従来の被害想定を見直し、あり得る「想定外」を前提とした地域防災計画の改定を進めるべきである。被害想定は多額の費用を要するために、各都道府県での取組を待たなければならないが、地域防災計画の改定を進め、自治体としての災害対応の限界を確認しておくことが重要である。

そのためには、生き延びた被災者、継続している地域社会にとってどのような対策需要が発生するのかを視野においた、“活きた被害想定”が必要である。災害時要援護者が何人亡くなるかよりも、何人の災害時要援護者への支援が必要になるのかを見極める被害想定である。それが地域防災計画の新たな改定につながるであろう。

3－2　ステップ2　災害対応活動マニュアルの策定

地域防災計画は、どの部署がどのような対策を講じるのかを整理し、体系化した計画であるが、どのような順番で、どのように実践するのかの視点はない。分担された役割をいつ、どのように果たすのか、の視点に立ったものが、災害対応活動マニュアルである。どのような手順で準備し、どのように展開するのかを取りまとめたもので、地域防災計画を実践するためのマニュアルである。人事異動で新しく異動してきた職員にとって、災害対応活動を理解するには、活動マニュアルの策定が有効である。

3－3　ステップ3　業務継続計画（BCP）への展開

災害対応活動マニュアルでは、何時その活動を開始するのか、何人の職員が確保されれば活動が可能なのか、といった被災状況に合わせた活動の可能性と限界克服の視点はない。さらに、被災自治体といえども全てが被災するのではない。災害対応活動とともに、日常の自治体業務をいつからどのように展開するのか、すなわち、災害時対応と通常の自治体業務をどのように展開するのか、という視点に立って、被災自治体としての人的物的資源の減少も踏まえた、災害時の業務継続の進め方を整理していくのが、自治体のＢＣＰ「業務継続計画」である。

BCPの理念を図化すると、図2のように、災害発生で災害対応業務に関わる職員以外の人的資源で、重要な平時業務を選別して継続していくのである。その際、庁舎の被災や職員などの資源の被災による減少を踏まえて、業務遂行の可能性を検討するのである。

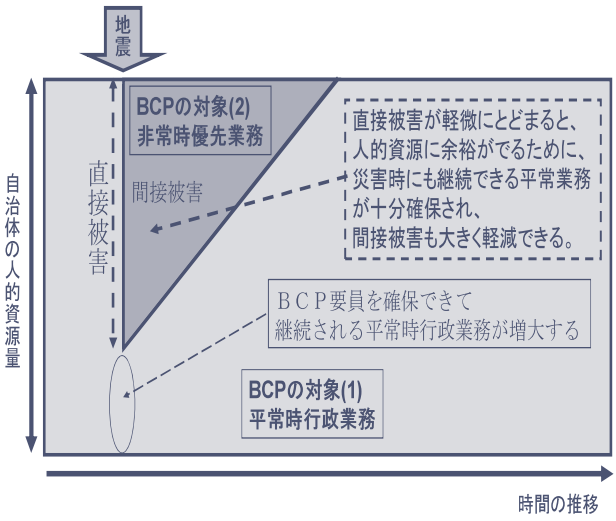

図２　ＢＣＰの理念
―災害対応業務の遂行と平常業務の継続―

BCPは全庁の部署に関わる業務に対して優先順位とそれに必要な人員を検討していくことが不可欠であるため、トップダウンでの全庁的な検討体制を講じていく必要があり、その手順をまとめたのが図3である。

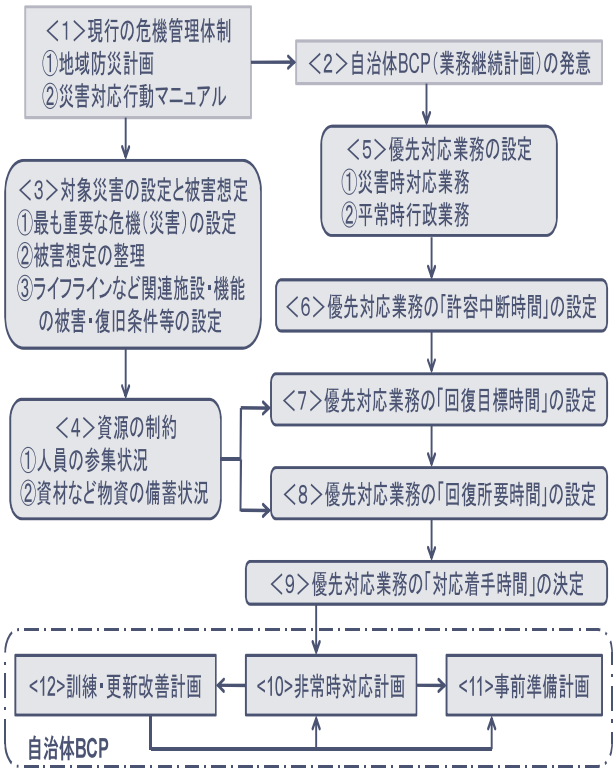

図３　自治体ＢＣＰのながれ

最終的に、業務ごとに、いつまでの中断が市民に許容されるのか（再開目標時間）、その業務を再開するために必要な準備時間を前提として、いつから事業再開に着手しないと再開目標時間に業務の再開ができないか、をプログラム化し、人員を配置してその可能性を確認していくことが重要である（図4）。

また、大きな被災からの立ち上げに必要な応援について、いつ、どのような人員を何人要請すればよいのか、が分かるのである。

このようなBCP「業務継続計画」の策定が、迅速で効果的な災害対応と、迅速な復旧復興までの業務展開を可能とさせることになろう。

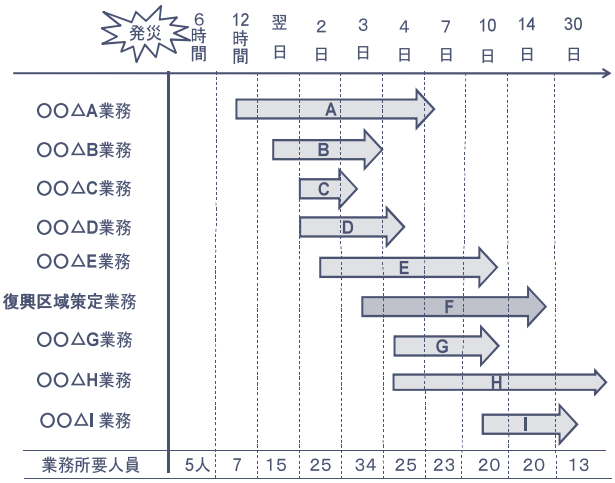

図４　業務回復作業の着手順位の決定した業務継続着手プログラム

４　自治体ＢＣＰと想定外への対応

このように、自治体の業務継続計画とは、被害想定を前提として、自らの被災による資源の減少を組み込んだ、平時業務の継続と災害対応業務の遂行をプログラム化したものである。その前提とする被害想定を、どのレベルに設定するかによって、「想定外の事態」が規定される。そもそも、『災害は常に想定外である』ともいうことができるため、業務継続計画もそのまま役に立つことはないと考えておく必要がある。しかしながら、業務継続計画を策定して、日常的な見直しと訓練を繰り返しておくことによって、災害対策の応用力が育成されるといえる。

業務継続計画（BCP）は、地震や台風などの自然災害のみならず、新型インフルエンザや大規模事故など様々な危機に対応して策定しておくべきものである。その想定が、どの程度の想定を前提とするのかが、「想定外」を規定することになろう。厳しい状況を想定しておけば「想定外」を減らすことができるであろうし、想定外への対応もできていく可能性が高まろう。

そのためには、自治体職員に二つの「そうぞう力」を高めていく必要がある。第一の「そうぞう力」は「想像力」である。発生していない災害への準備を講じ

るには、発生していない災害をどのように想像するか、想像力に関わっているのである。想像力の低い人には、多くの事態が想定外となる。想像力のたくましい人には、多くの事態も想定内となろう。

そして第二の「そうぞう力」は「創造力」である。想定外を想定し、それへの対応対策は既存の対策ではなく新しい対策を創造する必要があるからである。

自治体の職員に、この二つの「そうぞう力」をたくましくすることが、想定外を生き延びる自治体の基礎体力であり、自治体業務継続計画（BCP）を最大限に活用できる礎となろう。

5　想定内の首都直下地震に備える

東日本大震災の発生によって首都直下地震は切迫性が高まりこそすれ、遠のいたわけではない。その被害は、首都中枢機能に関することとともに、阪神・淡路大震災や東日本大震災をはるかに上回る規模が想定されている。建物全壊焼失が11万棟の阪神・淡路大震災、同じく13万棟の東日本大震災に対して、85万棟に達するのが東京湾北部地震の被害想定である。うち50万棟が東京都で発生するが、神奈川県でも12万棟、千葉県でも11万棟であり、埼玉県では８万棟強である。

全壊焼失85,000棟とは、東日本大震災の宮城県の全壊流失84,000棟に相当することを認識しなければならない。首都直下地震は、想定外ではないのである。万全な備えがなされねばならない。

参考文献

◎　中林一樹(2010)「これまでの災害復興の考え方と人口減少時代の巨大災害からの復興」単著、自治体危機管理学会「自治体危機管理研究」第5号、pp.33-43。

◎　中林一樹(2009)「自治体BCP―災害時にどこまで出来るか―」自治研修研究会「月刊・自治フォーラム」Vol.603、pp.12-21。

寄　稿　者

中林　一樹（なかばやし　いつき）

明治大学大学院政治経済学研究科・危機管理研究センター特任教授
首都大学東京名誉教授

専　　門：都市防災学・都市計画学・災害復興学
主な著書：『あなたの命を守る大地震東京危険度マップ』（朝日出版社、2005年）、
『＜図解＞東京直下大地震－大惨事を生き抜く知恵と対策』（徳間書店、2005年）、
『あなたの都市に地震が来たらどうしますか？　いざというときのための備えと工夫の「都市防災」』（マガジンハウス、2011年）　など多数