

# 地域コミュニティの 防災力

連載 第16回

## 命をまもるための避難体制の確立に向けて



富士常葉大学大学院 環境防災研究科 教授  
重川 希志依

昨年3月、中央防災会議「災害時の避難に関する専門調査会」報告書が出されました。この調査会は、近年増加傾向にある時間雨量50mmを超える短時間降雨に伴う被害を防止し、そのために必要とされる発災時対応や平常時における対策のあり方を検討することを目的としています。主な検討項目は、1)「避難」の考え方の明確化、2) 避難準備情報、避難勧告、避難指示の実効性の向上、3) 適切な安全確保行動を支えるための情報提供のあり方、4) 各主体の防災リテラシーの向上の徹底の4項目となっています。

東日本大震災により2万人近い尊い命が失われたことを契機として、津波避難対策のあり方の検討が進められていますが、わが国では津波に加え、風水害、とりわけ近年多発している局地的集中豪雨時の避難体制整備も急務の課題となっています。山口県防府市等で大きな被害が発生した兵庫県佐用町を中心とした豪雨災害をもたらした平成21年台風9号、平成22年鹿児島県奄美地方における大雨災害、平成23年九州北部豪雨災害など、最近発生した豪雨災害の事例はいずれも、避難勧告・指示発令のタイミン

グ、情報伝達手段の確保、災害時要援護者の避難対策等の課題を改めて浮き彫りにしました。

むろん住民の生命財産を守る第一義的責任は市町村にあり、災害対策基本法に規定されている避難勧告・指示も市町村長により発令されます。しかしながら、降雨の予測が難しく、また洪水や土砂災害などの危険性の高い地域に多くの住民が暮らす我が国においては、安全な避難対策の確立を行政だけに求めることには限界があり、行政と住民、企業、施設管理者等が一体となって避難のための体制整備に取り組んでいく必要があります。それぞれが災害現象の正しい理解や、生命の安全を確保するための避難行動の選択等が可能となる知識を有することが求められています。

この点に着目して検討が進められたのが、前述した4) 各主体の防災リテラシーの向上です。リテラシーとは、読み書きする能力、教育（教養）のあること、特定分野の知識・技能等と訳されますが、ここでいう防災リテラシーは、「目の前の現実から確かな情報を獲得し、自ら優先順位を判断し行動できる自立した人間」として

# 地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

の教養・知識・技能ととらえています。そして避難対策に関する各主体とは、行政職員、住民、企業、施設管理者、地域コミュニティ、学校の教職員、災害時要援護者の支援者など、多様な人や組織を含んでいる。

東日本大震災により、計り知れないほど甚大な犠牲が発生したことを鑑み、津波災害から生命や財産を守るための対策のあり方の検討が進められているが、このような未曾有の大災害から人の命を守るためには、上述したあらゆる人々の防災リテラシーを高めることが、最も重要な対策の一つと考えられます。

東日本大震災では住民のみならず、住民の生命を守るために避難誘導にあたった消防職・団員、自主防災組織のリーダー、住民に避難指示情報を伝え続けた市町村の防災担当職員なども犠牲となりました。最後まで住民の生命を守るという職務を全うし、強い責任感に基づく行動の結果、自らの命を亡くした方たちの姿には、ただただ、頭が下がるのみです。

とりわけ、消防職員とは異なり、市町村の防災担当職員の多くは、防災に関する専門的な教育や訓練を受けたうえで着任するわけではありません。初めて防災担当部局に配属され、十分な防災の知識や技能を身につけないうちに、災害が発生してしまうこともあり得ます。災害対策において極めて重大な責任を持つ防災の職務に、必ずしも防災を専門とする職員が配属されていないという課題は、これまでもたびたび指摘されてきました。

この課題を解決するために、自治体の防災担当職員を対象とした様々な研修や訓練が実施されていますが、限られた研修や訓練にはおのずと限界があります。また、災害対応を円滑に実施するために、各種防災システムの整備や詳細な防災対応マニュアルを作成し、その活動を支援する努力も続けられていますが、どのように精緻なマニュアルを作成しても、またどんなに高度化した防災システムを導入したとしても、災害による被害を軽減するためには、それを使

う人の防災リテラシーの向上が不可欠です。

最近では、自衛隊OBや消防職員など、災害対策の専門家を防災担当部局に配する自治体も増えており、実際に、豪雨災害時にはこれら専門的知識を有する職員の的確な避難時期の判断により、住民等が安全に避難できた事例もあります。このような専門家の配置は、災害対策上功を奏していますが、すべての自治体がこのような方法を採用できるわけではありません。さらに自治体の防災業務は、防災担当部局のみが担当すればよいというものではなく、平常時の各種予防対策の実施には全庁的な取り組みが求められます。防災担当部局は、多くの自治体が将来ビジョンの一つに掲げる「安全で安心して暮らせる社会を目指す」ために、関係部局を調整したり、ある時には司令塔としての役割を果たすことも求められているのです。

規模の小さな自治体では、防災専任職員を確保することすら難しいのが現状です。また、防災担当職員は、気象予警報が発令されればいつでも非常参集がかかるか分からず、住民を対象とした防災訓練では休日も返上して業務にあたるなど、他の部局と比較すると厳しい勤務状況に置かれています。一方、人の命を守ることに意義を感じ、そのための仕事をしたいと希望する人も少なからず存在します。そこで自治体でも、防災担当を専門職能として考え、消防職のように、防災職という採用枠を設け、防災専門の職員を育成・配属する仕組みを検討すべき時期に来ているのではないのでしょうか。むろん、市町村単独でこのような仕組みを作ることは難しいかもしれませんが、例えば都道府県において防災職の枠で採用し、防災の専門家として市町村に配属していくことも一つの方法として考えられます。望んで防災職を選んだ人たちであれば、現在実施されている様々な職員の防災研修や訓練なども、より一層、その効果を発揮することが期待できます。市民と行政双方の防災リテラシーを向上させることが、命を守る避難体制の確立に不可欠といえます。