

1. 緒言 阪神・淡路大震災では5,500名を超える死者を数え、物的被害額でも約100兆円に達する第二次大戦後の最大の自然災害となった。とくに犠牲者が多かったことから、大災害との認識の遅れや情報の貧弱や収集能力に起因する政府や地方自治体、自衛隊などの対応の遅れが糾弾され、危機管理の必要性が認識されている。そこで、ここでは危機管理の対象と組織について試案を示す。

2. 原因追求型の解析 わが国では、大きな災害や事故が発生するとそれが誰の責任で起こったのかをマスコミが中心になって捜し、処分をもって一件着落とする風潮がある。しかし、これでは、同じ過ちを繰り返すことになる。とくに、先進国の都市巨大災害のように、単一の要因によって拡大するというより、多くの要因が複雑に絡み合っ、かつ連鎖反応的に起こる場合が普通であり、これを論理的に解きほぐす必要がある。二度と再び今回のような巨大災害を繰り返さないために、なぜ被害がこれほど大きくなったのかを冷静に見極め、このようにならないための方策を考えなければならない。

3. 危機管理の対象 危機管理は、表-1のような幅広い内容をもっている。わが国のように先進国で、すでにある程度防災対策が行われてきたにもかかわらず巨大災害となるのは、幾つもの原因や増幅要因が複雑に絡み合っ、これらが連鎖的に発生する方向で進む場合であることを理解しなければならない。したがって、防災・減災対策は、それらの原因や要因の存在をまず孤立化させることである。さて、防災のマネジメントとは、災害が起こるまでと起こってからを同じ重要度で扱うことが前提となっている。まず災害が発生するまでを対象とするリスクマネジメント、発生時とその後を対象とするクライシスマネジメントと呼ぶ。これら2つを危機管理(エマージェンシーマネジメント)と呼ぶのである。危機管理とは、災害の発生直後だけを対象とするのではないのである。つぎに管理の内容であるが、筆者はハードウエア(形のあるものという意味で、たとえば津波防波堤や耐震性の高いライフラインなど)、ソフトウエア(形のないものという意味で、災害情報や復旧情報など)及びヒューマンウエア(人間を直接の対象とするもので、救命・救援や被災者の自立など)の3つに分類してきた。まず、リスクマネジメントの目指すものは、ハードウエアでは直接の減災(reductionあるいはmitigation)であり、ソフトウエアでは、災害の知識の習得、防災訓練などの豊かさ(abundancy)やヒューマンウエアでは救急医療体制の整備などの準備(preparedness)が対象となる。災害後のクライシスマネジメントが対象とする内容は、ハードウエアの場合、ライフラインの復旧や仮設住宅の建設などの復旧(recovery)である。ソフトウエアについては、ハードウエアの復旧情報や救援物資の配布状況などの広報(communication)、ヒューマンウエアについては、家族や友人が犠牲になったことによって受ける心理的な傷によるストレス(心的外傷後ストレス)の軽度化に向かっのケアとか重傷者の転院、遺体の安置、葬儀の対応(response)である。なお、巨大災害の場合ヒューマンウエアの内容から、コマンドウエア(command ware、緊急組織の対応、連携など)を中心として分離した方がシステムとして制御しやすいとも考えられるので、現在検討しているところである。

4. 危機管理組織 都道府県レベルでの危機管理組織の試案をここで示してみたい。図-1はそのモデルであり、米国の連邦危機管理庁(Federal Emergency Management Agency、略称FEMA)などの例をとくに参考にしている。その内容は、つぎのようである。

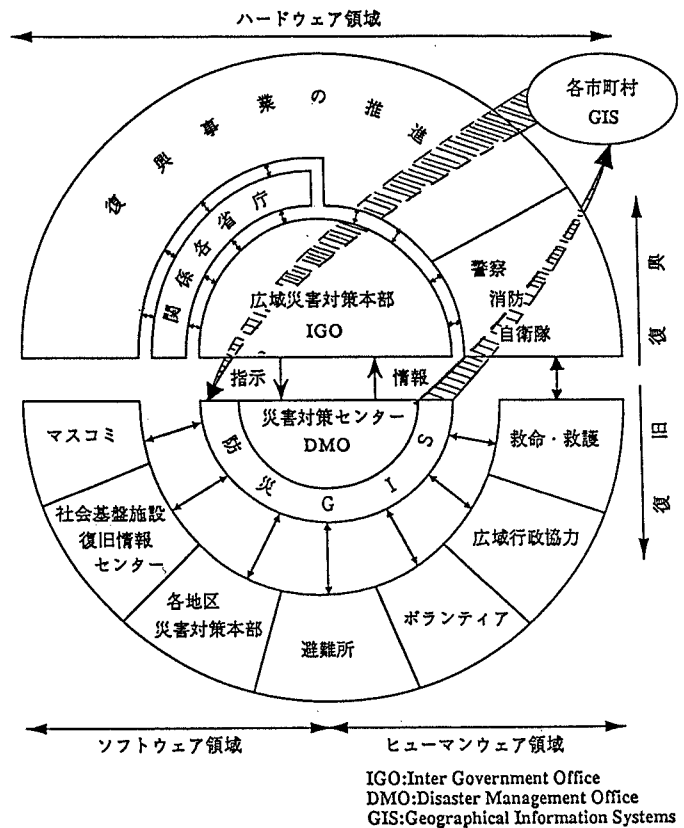
1) 広域災害対策本部の設置: 被害を受けた自治体を集合した対策本部を知事を本部長として県庁内に設置する。被災者の救命・救援を最優先し、本部長の権限であらかじめ決めた手順に従って、消防レスキュー隊、警察及び自衛隊による被災者の捜索と救助を指令もしくは要請する 2) 災害対策センターの設置: 知事の任命を受けた災害対策統括官がこのセンターの活動の責任をもつ。その任務は、(a) マスメディアに対する広報の一元化及び臨時に24時間放送できるテレビ及びFM放送局の開局、(b) 各地区対策本部の災害復旧の指令と調整、(c) ボランティアの受け入れと各地区対策本部への割当て及び日本赤十字

表一 危機管理の分類と内容

emergency management (危機管理)		
	risk management (災害発生前)	crisis management (災害発生後)
hardware ハードウェア	(reduction or mitigation) 再現期間, 遭遇確率, 冗長性や フェイルセーフのシステムなど	(recovery) ライフラインの耐震性強化, 仮設住宅の建設など
software ソフトウェア	(abundancy) 災害情報, 防災訓練, 防災計画, 防災教育, 避難マニュアルなど	(communication) ライフラインの復旧情報, 救援物資の配布状況など
humanware ヒューマンウェア	(preparedness) 救急・救命体制, ボランティア, 心理カウンセラーの育成など	(response) 心的外傷後ストレスのケア, 重傷者の転院など

社などの慈善団体への要望の一
本化, (d) 復旧状況に関する
情報の避難所への提供, (e) ラ
イフライン関係の各省庁の出
先機関, 特殊法人, 公益企業
の担当者から構成される社会
基盤施設復旧センターの設置
と要望及び復旧情報の提供依
頼, (f) 広域行政協力を結んで
いる自治体への応援要請, (g)
中央政府に設置される各省庁
から構成される災害対策本部
などへの要望, (h) 災害対策本
部の指令の実現と情報提供,
及び (i) 防災地理情報システム
(防災GIS) の構築と被災, 復
旧情報の一元的管理と情報の
公開

5. おわりに 危機対応
の遅れや危機管理体制の欠如
が, これほど被災者数の拡大
や被害長期化の原因となると
はほとんど誰も予想しなかつ
た。とくに, 災害発生直後の
行政の対応の遅れは, その影
響が持続する意味で重大であ
る。危機管理組織の日常的な
点検と訓練のみが被害軽減に
寄与するであろう。



図一 危機管理組織