

⑤ 危機管理政策史 災害対策から危機管理へ

1 災害対策室の設置とその役割

自治体における業務を究極まで削減するとして、最後まで残るのは何か。

議論は尽きないだろうが、自治体が共同体として必要な経費を確保するための「徴税」と住民を危機から守る「危機管理」は、最後まで残る業務として、有力な候補となるだろう。

地震、カミナリ、火事などの災害は、時に大きな被害をもたらす。

昭和36年（1961年）制定の災害対策基本法は、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にする」（第1条）ことを目的としている。

防災に関する計画の体系は、国の防災基本計画があり、さらに都道府県地域防災計画そして市町村地域防災計画（本市においては、「横浜

市防災計画」）が牽連関係をもって制定されることとなっている。

計画の策定は横浜市防災会議において行われる。会議のメンバーは、市長を議長とし、庁内は局区長級職員、庁外は指定地方公共機関のトップなどが務めている。（注1）

本市における、計画策定に係る調整や防災対策の実施における中核を担う役割として、昭和46年（1971年）5月15日に総務局に部相当の組織として、災害対策室が設置された。

一方、市町村には消防が設置されている。「消防は、その施設及び人員を活用して、国民の生命、身体及び財産を火災から保護するとともに、水災又は地震等の災害を防止し、及びこれらの災害による被害を軽減するほか、災害等による傷病者の搬送を適切に行うことを任務とする。」（消防組織法第1条）とされている。

総務局災害対策室は、横浜市防災計画策定や防災訓練の企画及び実施など、災害対策

基本法に規定される防災対策の中核を担い、緊急対策などを消防局が担うスタイルで、災害からの被害を可能な限り少なくしていくことに尽力してきた。もちろん、それを支えるインフラ整備を道路局、

建築局、環境創造局、水道局、交通局など横浜市役所全体で推進してきたからこそ、現在の本市の姿があることは、言うまでもない。

このため、災害対策室は、事務職、技術職、消防職、さらには神奈川県警からの出向者など多様な職種が配属され、課題の解決策をそれぞれ

の知見を基に議論して、政策に落とし込み、庁内外に働きかけて実行に移していった。この業務執行体制は、現在の総務局危機管理室においても引き継がれている。

危機管理という用語が定着する以前、災害対策という言葉が、住民を危険から守る業務のキーワードとなっていた。これは、当時、自治体が

対応する危機は、自然災害を中心とした「天災」であり、それ以外の犯罪やテロ（人

災）などは、警察（県）や自衛隊（国）の役割としてとらえられていたから、とも言えるだろう。

執筆

松下 信男
道路局建設部長

宮川 淳一
消防局旭消防署副署長

三宅 海
消防局予防課担当係長

日比野 洋平
港南区役所福祉保健課

なられている。

ニューヨーク市消防局は9・11テロにおいて、多くの殉職者が発生した。現在も多くの消防職員が後遺症に悩まされている（注2）。もちろんニューヨーク市民そして市

2 米国同時多発テロ 9・11の衝撃

2001年9月11日、ニューヨークの高層ビルに航空機が突っ込んでいく。衝撃的な出来事であった。さらに、これは事故ではなく、テロ行為によってなされたことが判明した後の世界に与えたインパクトはさらに大きかった。その場に居合わせたただであるのに、多くの方が亡く

（注1）当時の取組は、調査季報21号「特集 市民の安全（2）横浜市における地域防災計画の現状と将来」に詳しい。指定地方公共機関は、NTTや東京電力などがある。

（注2）ニューヨーク市消防局のウェブサイトに詳細が掲載されている。http://www.nyc.gov/html/fdny/html/memorial/index.shtml

（注3）横浜市ニューヨーク事務所（当時）が詳細なレポートを作成している。「同時多発テロ事件の被害と救助活動」ニューヨーク市の対応と今後の課題」（2002年12月）

役所の方々にも多くの死者・負傷者が発生した。

横浜市にとっても、決して対岸の火事とはいえない状況（注3）であった。地下鉄サリン事件や横浜駅異臭事件などを踏まえると、横浜市はテロの標的になりうる、という認識は、濃淡あるものの、災害対策室では共有されていたようである。

3 横浜市としての対応

米国同時多発テロを契機に「市民の安全・安心」確保のため危機管理体制の確立が急務となった。当時、各局が実施した緊急対策は表1（36ページ）のとおり。

4 危機管理対策室の誕生

こうして、平成14年（2002年）に災害対策室は危機管理対策室へと名称を変え、さらに所掌範囲も広がることとなった。

この当時、震災対策においては阪神・淡路大震災において示されたさまざまな問題に對して、同様な事態が横浜市において発生した場合の対処が焦点となっていた。食料などの備蓄においても、大量の物品を行政機関が保持・配布

するよりも、発災後早期に物流が回復したことを受けて、

流通備蓄という考え方による、本市の行うべき備蓄は整理された。（注4）こうした実際の災害を教訓に災害対策を見直すというやり方は、平成16年（2004年）に発生した新潟中越地震の被災地へ担当者を派遣し、取材するといった手法に繋がっている。現場を実際に見て、そこで発生する現実を正確に分析して、横浜市の防災対策に反映していくということは、一見地味ではあるが、確実に危機管理能力を向上させていった。

5 2002年FIFAワールドカップへの対応

危機管理対策室が、最初に直面した大きなイベントは、その注目度において、オリンピックをしのぐとも言われる、サッカーワールドカップへの対応であった。

もちろん、事業主体であるJAWOC及び横浜市大会運営支援本部（事務局は当時の企画局）が中心となって関係機関と十分に連携協議をして危機管理対策を確立している。

危機管理対策室は、横浜市

防災計画に基づく横浜市災害対策本部、横浜市災害対策警戒本部及び各区災害対策警戒本部等の体制や対応すべき災害等の種別・規模等を一部拡大し定め、市民全体の安全確保に視点をおいた危機管理体制の徹底を図ることを目的とした。

6 現在の危機管理室

現在、総務局危機管理室において、本市のクライシスマネジメントが統括されている。社会情勢を踏まえて、さらなる対策を立案し実施調整を行っており、その所掌範囲には自然災害はもちろん、人為的に発生する危機についても含まれている。

平成17年（2005年）に改正された水防法に基づき、水害による被害を啓発する目的で「鶴見川ハザードマップ」が作成された。水害が発生した場合に起こりうる危険性を認識することは、普段の備えにつながることから、人々において自助への関心を醸成させることが期待できる。水害そのものについては、横浜市全体の状況とし

て、遊水地などの大規模なインフラ整備により、50年前と比較するならば、鶴見川が被害を及ぼす頻度は、減少していることも見逃せない事実である。

横浜市危機管理指針は、「市における危機管理の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な施策の推進を図り、もって市民の生命、身体及び財産の安全を確保すること」を目的（第1条）として、平成16年（2004年）に制定された（図1）。

この指針において、危機管理とは、「災害」「武力攻撃事態等及び緊急対処事態」及び「事件等の緊急事態」という危機から市民の生命、身体及び財産の安全を確保することを目的として、危機の発生を防止し、危機の発生後は、被害等の軽減を図り危機を收拾し、その後、市民生活を平常に回復させること」と定義されており、しばしば多元的な意味合いで語られる危機管理について、危機管理指針の制定により、本市の危機管理という言葉についてス

（注4）備蓄に対する考えは東日本大震災を受けて更に修正が加えられた。こうした先進的な取組は、他にも多数ある。「防災都市よこはま」を構築してきた先人達に敬意を表したい。東日本大震災は、大きな被

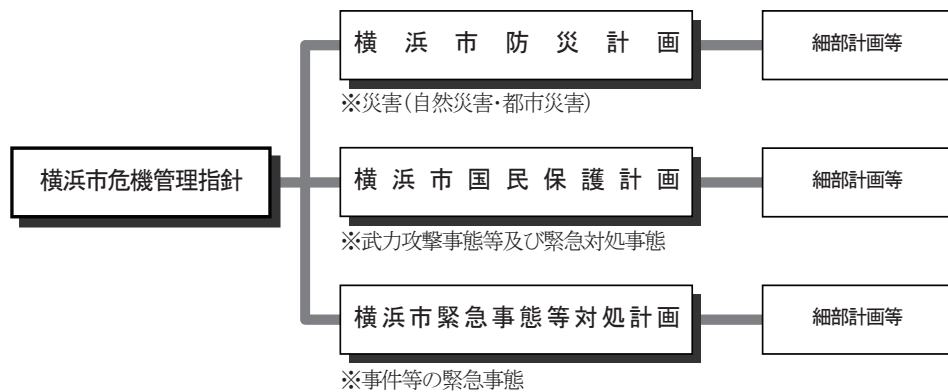


図1 危機管理指針を構成する計画（指針第5章関係）

表1 各局（所属名称は当時のもの）が実施した緊急対策（注5）

<p>総務局</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○「横浜市炭疽菌等災害警戒体制」の実施。 ○「市民から不審物（炭疽菌等）の届出があった場合の連絡体制」を整備し、全職員へ周知。 ○本庁舎内（周辺民間ビル含む）における不審物、不審郵便物に対する警戒を周知。 ○不審な郵便物に対する対応について周知。
<p>衛生局</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○炭疽菌等バイオテロ用抗菌剤の市立病院等9病院での備蓄を695人日分から3,120人日分に増量。 ○市医師会の後援により、市内医療機関の医師その他医療従事者を対象とした研修会を実施。 ○市衛生研究所にリアルタイムPCR、グローブボックス等を配置。保健所に感染防護用装備等を購入。 ○「不審な郵便物等にかかる保健所の対応の手引き」を作成し各保健所に周知。
<p>水道局</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○浄水場出入り業者等に対する入場許可証を発行。 ○水道原水は24時間連続監視を実施。
<p>消防局</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○横浜市・川崎市・横須賀市各消防局・神奈川県警・県衛生部と合同で生化学テロ対策訓練を実施。（10月23日） ○「テロ災害情報覚知時の指令課の対応」措置要領作成。 ○除染剤は専門家の意見から「次亜塩素酸ナトリウム」が最も有効と判断、調達に係る連絡体制を確保。 ○特殊災害対応隊、救助隊、消防隊、救急隊等計106隊による「BC災害対策訓練」を4日間にわたって実施。
<p>交通局</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○地下鉄車内で炭疽菌の疑いのある不審物を発見した場合は、最寄駅で乗客を降ろし、飛散防止措置を講じた後、車両基地まで回送し、警察と対応することと決定。 ○地下鉄駅内の強制換気口開口部に、容易に手が届かないよう、地盤面から2.5m以下にある部分を鉄板等で閉鎖。 ○公園内等の自然換気口について、薬物等を投入されないよう、開口部に地盤面から2.5m以上の囲いを設置。
<p>その他</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○「横浜港ふ頭内の不審物に対する初動体制マニュアル」を作成し、関係職員に周知徹底。（港湾局） ○港湾関係の行政機関・民間団体23団体による「危機管理にかかわる横浜港会議」を発足。（港湾局） ○広報よこはま市版11月号及び12月号の記事を通じてBC災害等に対する本市の対応等について周知。（市民局） ○市大センター病院救命救急センターで、患者の汚染物の洗浄、毒物特定のための検査キット活用、トリアージ及び初期治療訓練を防護服・防毒マスクを着用して実施。（市大事務局） ○第三管区海上保安本部が実施した訓練に市大附属病院の医師を派遣。（市大事務局） ○危機管理対策の推進について国家予算要望を実施。（財政局） ○下水処理場・汚泥センターの夜間、休日の門扉、管理棟等の施錠を徹底し、危険箇所の夜間照明については終夜点灯。（下水道局） ○安全管理マニュアルの最徹底を図るとともに、学校長会会長に不審物の取扱について周知。（教育委員会事務局）

害をもたらした。平成23年(2011年)3月11日14時46分の地震発生直後から、本市においては、まず、消防局が総務省消防庁からの要請を受けて、緊急消防援助隊を被災地に派遣した。間を置かず、危機管理室が中心となって、横浜市内における被害への対処と被災地への支援が、横浜市役所の総力を結集して開始された。被災地への支援は、現在も継続されている。

この震災から導き出された教訓の一つとして、大規模災害においては、公的機関による公助だけではなく、自身の身を守る自助、そして、となり近所の助け合いである共助の3点が必要(注6)ということである。そうした考え方を広く浸透させるべく、平成25年(2013年)3月に「よこはま地震防災市民憲章」が制定されている。

また、東日本大震災により、災害の発生を完全に防ぐことは不可能であることが明らかになり、これを受け、地方公共団体は、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震・津波による被害を想定し、その結果に基づき減災対策の推進に努める旨が国の防災基本計画に規定された。そこで本市も修正された防災基

本計画を踏まえ、これまでの被害想定を抜本的に見直すとともに、その想定被害を軽減するための減災目標を設定し、目標達成のために必要な対策を、効果的かつ効率的に実施していくために「地震防災戦略」を策定するなど、本市防災計画の見直しを行った。これからの五十年間を見据えた時に、災害に備えることについては進展が望めども、災害そのものを無くすことは、かなり難しい。いつ何時に起こるかわからない、災害などの危機に対して、総務局危機管理室を中核としてしっかりと備えていくことが、市民の幸福に結びつくはずである。

これまでの五十年間は、庁内外の多くの方々の尽力により、本市の危機管理能力は着実な進化を遂げてきた。これからの未来も総務局危機管理室が庁内外の多彩な部署と連携した取組によって、本市のクライシス・マネジメントを進化させていくと信じていたい。

(注5) 本表は、災害対策室から危機管理対策室に移り変わる時期に在籍していた消防職員である吉原保志氏の作成資料に基づいている。同氏は先年、急逝された。ここに改めて哀悼の意を捧げた。

(注6) 調査季報169号 特集 東日本大震災と横浜

よこはま地震防災市民憲章〔行動指針〕

(備え)

- 1 自宅の耐震化と、家具の転倒防止をしておきます。
- 2 地域を知り、地域の中の隠れた危険を把握しておきます。
- 3 少なくとも3日分の飲料水、食料、トイレパックを備蓄し、消火器を設置しておきます。
- 4 家族や大切な人との連絡方法をあらかじめ決めておきます。
- 5 いっつき避難場所、地域防災拠点や広域避難場所、津波からの避難場所を確認しておきます。
- 6 家族ぐるみ、会社ぐるみ、地域ぐるみで防災訓練に参加します。

(発災直後)

- 1 強い揺れを感じたら、命を守るためにその場に合った身の安全を図ります。
- 2 怖いのは火事、揺れが収まったら速やかに火の始末を行います。
- 3 近所のお年寄りや障害者の安否を確認し、余震に気をつけながら安全な場所へ移動します。
- 4 避難する時は、ガスの元栓と電気のブレーカーを落とし、備蓄食料と常用薬を持って行きます。
- 5 断片的な情報しかない中でも、噂やデマに惑わされないよう常に冷静を保ちます。
- 6 強い揺れや長い揺れを感じたら、最悪の津波を想定し、ためらわず大声で周囲に知らせながら高いところへ避難します。

(避難生活)

- 1 地域防災拠点ではみんなが被災者。自分にできることを見つけて拠点運営に協力します。
- 2 合言葉は「お互いさま」。拠点に集まる一人ひとりの人権に配慮した拠点運営を行います。
- 3 避難者の半数は女性。積極的に拠点運営に参画し、女性の視点を生かします。
- 4 子どもたちの力も借りて、一緒に拠点運営を行います。
- 5 消防団員も拠点運営委員も同じ被災者。まずは感謝の言葉を伝えます。
- 6 「助けて」と言える勇気と、「助けて」に耳を傾けるやさしさを持ちます。

(自助・共助の推進)

- 1 あいさつを手始めに、いざという時に隣近所で助け合える関係をつくります。
- 2 地域で、隣近所で、家庭で防災・減災を学び合います。
- 3 子どもたちに、大地震から身を守るための知恵と技術、そして助け合うことの大切さを教えます。
- 4 横浜はオープンな街、訪れている人みんなに分け隔てなく手を差し伸べます。
- 5 私たち横浜市民は、遠方の災害で被災した皆さんにもできる限りの支援をします。