

災害応急対策における意思決定機能の強化



関 克己
論説委員
公益財団法人 河川財団
理事長

1. はじめに

激甚な災害が相次ぐなかで、市町村長等による災害応急対策としての住民避難の意思決定（以下、意思決定という）に対し、その遅れや、結果的に避難が過大だったなどの批判が寄せられている。筆者は、これまで多くの自然災害への対応にかかわり、災害応急対策に当たった市町村長等（以下、首長という）から、「状況がどうなっているか分からない。」「危ない、危ないなら私にも言える。」等の声を聞いてきた。また、阪神・淡路大震災をうけ、制度・組織等が強化された平成10年に、当時の貝原俊民兵庫県知事から、「まだ足りないものがある。発災時に知事の意思決定をサポートしてもらえる専門家である。」との問題意識を伺った。

上述のような意見を踏まえると、これまで進められてきた防災・減災に関わる制度等の強化に加え、意思決定をより強固に支える方策の提案が求められているといえよう。例えば、災害に関する科学研究の成果、観測体制の整備や情報化社会の高度化等を、災害発生時の科学的な災害リスク評価の実施に結びつけることにより、意思決定機能を強化することが出来ると考える。

2. 災害応急対策における現状

災害対策基本法に基づく発災時の住民避難等の災害応急対策は、首長が責任を有している。災害対策基本法の改正により、地方指定行政機関の長（地方整備局長等）等による、避難に関する首長への助言等が位置づけられたが、意思決定の抱える課題に対しては十分といえない状況にある。

これまでの事前準備は、防災計画の策定や訓練等が中心であり、意思決定とこれに必要な情報の収集、リスク評価機能等の検討や位置付けは行われていないケースが多い。特に、発災時における意思決定を支える災害発生 の 時期、発生位置、被災範囲、被災形態、被災程度（災害リスク評価の5要素）を評価し、「どの程度の危険性があり、どのように対応しなければならないか」といったリスク評価をリスク認識へ転換するような災害リスク評価は行われておらず、意思決定に関する重要な課題となっている。

3. 機能強化にあたっての制約

意思決定機能の強化には、科学的な災害リスク評価を行える体制の構築が不可欠である。この体制構築にあたっては、これまでの筆者の災害現場での経験を踏まえると、時間的制約、リスク評価の不確実性、科学

的適応性の3つの制約があることを念頭に置く必要がある。これらの制約があるために、リスク評価とこれを踏まえた意思決定の妥当性の評価は、災害後に結果論として評価せざるを得ない性格を持っている。

まず、意思決定における時間的制約がある。水害等の進行型災害は、長短はあるが一定のリードタイムを有することから、実施可能な対策の幅が広がることもある。しかし、事態の切迫にも関わらず、さらなる情報や検討が求められ、意思決定が先送りされる等の退行問題が発生する。このような意思決定自体がもつ課題が顕在化する制約がある。

次に、災害リスク評価のもつ不確実性がある。災害が事前の想定に沿って発生したとしても、準備されたハザードマップは総合的・網羅的なものであるため、発生災害に対応した対策を検討するには、リスクを絞り込み・限定する必要がある。さらに、想定と異なる状況や、発生後の災害の状況変化を対象にしたリスク評価が求められる。しかし、災害発生時には観測データや時間等の制約が大きく、災害リスク評価は不確実性を有さざるを得ない。

3つ目はリスク評価にあたっての科学的適応性である。目前の切迫した状況に対応した意思決定に用いるリスク評価では、研究の精度やデータが十分か否かに関わらず、その科学的成果を用いざるを得ない状況にある。このため、災害対応にあたる専門家は、科学研究において重要な科学的厳密性の重視から、現場での状況に応じて対応する科学的適応性に重心を切换え、災害リスク評価を行う必要性が高くなる。

4. 意思決定機能の強化に向けて

災害応急対策における意思決定機能の強化にあたっては、専門家による科学的な災害リスク評価と、これに基づき意思決定が行える体制の構築が基本と考える。

この体制構築のためには、前述した3つの制約条件下でのリスク評価を行わなければならないことから、専門家の役割を防災・減災の制度や計画で明確に位置づける必要がある。また、自然現象の観測に加え、地域のリスク評価を行うための観測体制や情報収集・集約体制等のシステムの構築が重要である。さらに、専門家の対応が科学的適応性を重視せざるを得ないことから、そのリスク評価に対する首長からの信頼感の醸成と確保に向け、科学技術の厳密性と適応性の橋渡しを学会等が支援する体制を構築することが考えられる。

なお、多くの市町村では、専門的な知識を有する職員を擁していないこと、対応可能な専門家の確保、実際に活動する頻度等を考えると、市町村毎の仕組みの構築は困難である。このため、専門家の確保とその体制の整備にあたっては、国土交通省のテックフォースのような専門的・広域的組織・制度が参考になると考える。

さらに、土木工学はこれまでも、防災・減災において大きな役割を果たしてきており、こうした災害応急対策における科学的な災害リスク評価体制の構築にあたり、その役割が期待される。