

地域の強靱性（レジリエンス）を大切に

Making Community Resilience Count

出典：Pa Times（全米公共・行政学会月刊誌）2012年4・6月号

著者：Christine Gibbs Springer（前 ASPA 会長）

和訳：HAPSA 翻訳ボランティアスタッフ 新林正哉（兵庫県市町振興課）

[発行者・業者の許可を得て和訳]

世界の終末が2012年12月21日に起こると予言しているマヤ暦や、2012年4月17日にわずか24時間でネブラスカ、カンザス、オクラホマの3州を破壊した100に及ぶ竜巻のことを考えるにつれ、私たち公務員は、災害への備えを強化する必要性をますます強く意識するようになってきているが、同時に、そのような取組みは、多様な関係者がいるために複雑な課題であることも明確になってきている。

公務員の中には、大きな危機に際して傑出した働きができる者もいればそうでない者もいる。戦略を立案する地位にある職員は、人々の意識を高め、危機に対応するために人々のチームや制度、技術を活用する包括的な計画を実行しなければならない。それには、災害の衝撃から立ち直りながら、迅速に対応し、流言を防ぎ、被災者や関係者に真摯に対応するための適切な行動計画も必要となる。

このような取組みは、“起こりうる最悪の事態は何か”という質問に答えようとすることから始まる。それには、どのようにすれば、技術的なトラブルや人災、天災の渦中において職場自体や職場と地域社会のインフラストラクチャーを適切に保護することで災害に備え、災害を防ぐことができるのかという問題に取り組むことが必要になるし、危機の発生している最中において効果的な情報伝達手段を維持することも必要となる。

今日、戦略的な危機管理とは、地域社会や組織の強靱性を高めることを意味する。「強靱性（Resilience）」という概念は30年以上前から工学や生物学、心理学、社会科学の分野で用いられてきた。それは生物学では組織や生命系を維持する能力を意味し、心理学では危機や社会との関わりにおける人間の適応能力を意味する。また、社会科学では、目的志向型の合理的方法論に頼るのではなく、不測の事態に備える必要性を考慮し、予想する事態とは別の代替案を持つこと意味する。（Aroan Wildavsky “Searching for Safety” 1988）。

地域社会や組織、それに関連する分野での強靱性を高めるということは、人命や財産に対する脅威を意味する災害の圧倒的な影響に対処する能力の改善を追求するプロセスをいう。災害には、ハリケーン、竜巻、疫病、洪水のような自然災害だけでなく戦争

やテロ、環境破壊のような人災も含まれる。大事なのは、これらの出来事は、地域社会の通常の機能を破壊し、人的被害や人工的な環境、自然資源の破壊をもたらすという特徴を持つということである。

例えば、1947年にオクラホマ州ウッドワード市と1万5千人の住民は竜巻により壊滅的な被害を受けた。2012年4月17日、それと似たサイズの竜巻がウッドワードを襲い、89軒の家屋と13台のバスを破壊し、6人の死者を出した。4年ごとに発行される国土安全保障の見直し報告書では、2010年以降、強靱性が初めて、準備やリスクの低減と並ぶ国土安全保障の包括的な取組みに不可欠な3つの基本要素の一つと位置付けられ、国や地方、個人や様々なレベルの社会集団から注目を集めるようになってきている。今日、強靱性について最もよく用いられる定義は、状況の変化に適応し、かつ、非常事態が生じた場合の混乱から速やかに立ち直る能力というものである。

(Presidential Policy Directive/PDD-8 2011年3月30日)

とりわけ、今日アメリカにおいて使用されている「地域社会の強靱性」とは、予測、準備、減災、緊急時対応、復旧、学習、再調整といった鍵となる分野に沿って、災害の渦中において情報伝達システムのような重要なシステムを機能させ続けたり、人間社会が支援を受け、維持されることが可能となるよう基本的なシステムを迅速に再稼働させたりする能力を確保するための構造や手順を創設することを意味している。(国土安全保障省「National Preparedness Goal」(第1版 20011.9))

効果的な地域社会の強靱化計画は、社会的・政治的に広範な層にまたがる地域の関係者を巻き込み、地元のリーダーを多数参加させることでリーダー達の間での効果的な関係や戦略を始動させるほか、相互に関連する組織間や組織内での情報の共有や連携を行うとともに、防災や減災に向けた取組みから緊急時対応・復旧活動にわたる分野での継続的な計画策定、準備、訓練を実施するものであり、その上で、予想外の事態に機敏に対処できるよう計画自体に柔軟性を持たせている。

メンフィスのような地域では、利害関係者を巻き込むことは強靱性を考える上で重要なことである。それは、部分的には、大都市圏がメンフィス市を中心に6つの郡、テネシー、アーカンサス、ミシシッピの3州にまたがり、人口統計的にも、経済的にも環境的にも多種多様な120万人の住民を抱えていることによる。

混乱した事態に備え、対処するためには、有能で信頼を得ているリーダーの存在が重要であり、これは連邦政府、州政府、各自治体や種々の組織の全てのレベルに当てはまる。例えばテネシー州シェルビー郡では、地元の首長達は自治体と民間部門、宗教団体や非営利団体との連携を行う「Ready Shelby」という取組みを協力して生み出し、防災や日常的な訓練活動等のガイドラインを共有している。さらに、防災に関する一連の

メッセージが毎月配信されている。

いくつかの自治体では、情報伝達のハード面だけでなく公式又は非公式の人々のネットワークも含めた豊富で効果的な情報伝達と連携の手段が作り出され、維持されている。例えばサウスカロライナ州チャールストンでは、固定電話や携帯電話といったコミュニケーション手段の脆弱性を、様々な通信網や、豊富にあるコンピューターやウェブ、有線や無線での通信を制度に取り込むことにより補完している。さらに、チャールストン郡では、郡内の全ての電話を通じて自動的に住民に警告を発する「逆911」制度が導入されている。

計画策定や準備、訓練は継続的に実施されるべきものであり、責任者が交替する際には過去の教訓が引き継がれることに加え、定期的な見直しと更新を行うことが必要である。定期的に訓練を実施することで、組織や管轄をまたいで能力が形成されるだけでなく、組織間の情報伝達ルートが維持され、連携も強化される。共同訓練を行うことで、組織間や組織内で、見逃していた相互依存関係の存在に気付いたり、仕事上の協力関係を強化することができる。例えばテネシー州メンフィスでは、「the Urban Security Initiative (都市部安全保障イニシアチブ)」が、郡が共同して計画を策定したり、緊急時の訓練を実施する手段となっている。取組みには地震その他の自然災害の被害想定 of 科学的調査も含まれており、緊急時対応計画の策定者達は調査の結果から信頼性の高いデータを入手できるようになっている。サウスカロライナ州チャールストンでは、自治体の職員は州の危機管理局と連携して様々な種類の災害に対する計画の策定や更新を行っており、州は災害対応に当たる幅広い職員が参加する訓練を毎年実施している。ミシシッピ州ガルフポートでは、ハリケーン「カトリーナ」による被災の後、これまでの組織のあり方の問題点に対処するために包括的な危機管理計画を策定し、現在は定期的な訓練を様々な宗教団体やボランティア組織と連携して実施している。

強靭性を有する自治体は、想定外の事態に備えるため、また、全般的な備えを行うために、柔軟性を維持している。計画は不可欠であるが、無数の起こりうる不測の事態の全てに対応することはできない。そうである以上、組織の長や危機管理を担当する職員、ボランティア、市民、公務員は、事態の展開に合わせて行動を変えていくために十分な柔軟性を持たなければならない。例えばミシシッピ州ガルフポートでは、カトリーナの被害からの長期にわたる復旧の過程において、予期せぬ要素として、メンタルヘルスケアの需要が大量に発生した。被災後、これまでメンタルヘルスケアを提供してきた人達が、少なくとも一時的にガルフポートを去っていった一方で、住民の間でメンタルヘルスケアの需要が高まったのである。ガルフポート地区諸宗教タスクフォース (Gulfport Area Interfaith Disaster Task Force) は、脆弱な住民を支援する一層広範な計画の一

部としてこの切迫した問題に取り組み、介護者達をケアするために経験豊富なカウンセラーを連れてきたほか、必要な準備を行ったり経験を共有したりするための会合を開催した。

結論として、2010年以降、地域社会や組織の強靱性は大きく進歩したが、なすべきことはまだまだ残されており、将来的には次の点について統治機構相互で比較可能な形で成果が記録され、共有されるべきである。

- ・強靱化戦略がどのように作成され、実施されるかを単に管理するだけでなく支援できるよう重層的ガバナンスを上位のガバナンスを通じて機能させる方法
- ・様々なリスクの理解や防災の取組みに住民を効果的に関与させる方法
- ・新しい技術を用いることにより全ての意思決定者が速やかに教訓を習得し、状況を把握することを支援する方法
- ・国際機関が防災の取組みや災害時及び復旧時の活動をより効果的に支援できる方法をよりよく理解できるよう国際協力を改善する方法
- ・機会費用が利益を上回る場合もあるため、強靱性に要する費用を決定する方法