
地域防災実戦ノウハウ (117)

— 時代は「都道府県はもっと前へ」を求めている —

Blog 防災・危機管理トレーニング
(<http://bousai-navi.air-nifty.com/training/>)

主 宰 日 野 宗 門

(消防大学校 客員教授)

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、災害に第一次的に対処することとなる市町村が庁舎の損壊・浸水、首長や多数の職員の死亡・行方不明などにより、対応能力・機能の大きな低下を余儀なくされました。また、そのような市町村を支援すべき県の体制についても問題が指摘されました。

この問題を法制面で解決するべく災害対策基本法が改正されました(後述)。そのポイントは「都道府県はもっと前へ」です。

首都直下地震、南海トラフ地震、地球温暖化による風水害の激甚化等、大規模災害の危険性は高まりこそすれ低下の要因は見当たりません。そのような状況に鑑みたとき、「都道府県はもっと前へ」の意味をいま一度確認しておく必要があります。

1. 災害対策基本法は「都道府県はもっと前へ」を求めている

東日本大震災を契機に改正された災害対策基本法では、都道府県の市町村への応援等について、以下の条文の新設等の改正が行われました。

(被害状況等の報告) 第五十三条では第6項が新設され、市町村が都道府県に被害状況等を報告できなくなったときは都道府県自らが情報収集を

行うこととされました。情報収集の方法にはいろいろありますが、実戦的・効果的な方法を確認することが求められます。

なお、東日本大震災の前から都道府県(支部)から市町村へ情報連絡要員を派遣する体制をとっていたところもあると思いますが、その役割の重要性の再認識と実効性の向上が求められます。昔、筆者が県と市町村の合同防災訓練を視察したとき、市町村に派遣されてきた情報連絡要員が「何をしたらよいかわからない」様子でいたのを思い出します。このようなレベルではダメだということです。後述する岩手県の取り組み(表5)を参考にしてください。

(被害状況等の報告)

第五十三条

6 市町村の区域内に災害が発生した場合において、当該災害の発生により当該市町村が第一項の規定による報告を行うことができなくなったときは、都道府県は、当該災害に関する情報の収集に特に意を用いなければならない。

(注) 下線は東日本大震災を受けて新設された条文。

(都道府県知事等に対する応援の要求等) 第六十八条では、市町村が都道府県に求めることのできる応援が「応急措置」から「災害応急対策」になりました。これにより、市町村が要求可能な応援の内容が、消防、救命・救難等の緊急性の高い「応急措置」から、避難所運営支援等の「災害応急対策」一般に拡大されました。

さらに、市町村から応援を求められ、又は災害応急対策の実施を要請された場合、都道府県は正当な理由がない限り拒むことができないとされました。

以上のように、災害対策基本法も「都道府県はもっと前へ」を求めています。

(都道府県知事等に対する応援の要求等)

第六十八条 市町村長等は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、災害応急対策を実施するため必要があると認めるときは、都道府県知事等に対し、応援を求め、又は災害応急対策の実施を要請することができる。
この場合において、応援を求められ、又は災害応急対策の実施を要請された都道府県知事等は、正当な理由がない限り、応援又は災害応急対策の実施を拒んではならない。

(注) 下線は東日本大震災を受けて改正された条文。

2. 東日本大震災以前から市町村は都道府県との温度差（意識の乖離）に悩んでいた

都道府県との関係については、東日本大震災以前から市町村はその温度差（意識の乖離）に悩んでいました。

表1～表3は、2004年10月23日に発生した新潟県中越地震により大きな被害を受けた小千谷市

(市長)及び長岡市(災害対策本部)の対応記録誌から抜粋したものです。これらからは、市が県との温度差(意識の乖離)に種々悩まされたことがわかります。

お読みになって、「そのとおり」と思われた市町村の方も少なくないでしょう。

筆者も過去に激甚な被害を受けた市町村の防災担当者から以下のような話を聞いたことがあります。この防災担当者は、報告をせかす県と激しくやりあい、『こちらは生きるか死ぬかの住民や今日の寝食もままならない避難者を相手にしているのだ。いちいち報告している余裕はない。そんなに情報が欲しければそちらが取りにきたらどうだ?』と言ってやった」とのことでした。『取りに來い』なんて、失礼な」と反感を覚えた都道府県の方もいると思いますが、1で述べたように東日本大震災ではこれこそが都道府県に求められたことだったのです。

表1 県は市町村の状況を理解せず矢継ぎ早に報告を求める

県は、全体の被害状況を早く把握するために、当市に対し矢継ぎ早に各種の報告をするよう求めてきましたが、全ての要求に応えることはできませんでした。例えば孤立集落の状況を、市としても一刻も早く確認する必要があり、情報収集に努力している最中に、早く情報をよこせと言われても物理的に無理でした。国と県、県と市町村間の情報伝達のやり方を研究する必要があります。逆に県からは近隣市町村の状況について全く聞くことができませんでした。情報共有についても問題として残りました。

【出典】 関広一：中越大震災 自治体の叫び、2007年3月20日、ぎょうせい、p.22

表2 市町村が少人数で住民対応を優先していることに理解を

仮設住宅に係る県の対応窓口としては、仮設住宅の設置・施設管理の関係が建築住宅課、生活再建の関連では復興支援課、仮設住宅の延長が危機管理防災課とそれぞれ分散化されており、各担当がそれぞれの立場で対応しているため、照会事項等が重複したり、「豪雪時に時間当たりの降雪量を計測して報告せよ」（無駄な作業であり、そんな人員もいないと断った）等の煩雑な指示があり、対応に苦慮しました。市町村は震災対応で人員が不足し、少人数で多くの仕事を抱えているので、住民対応を優先させることを県の方からも考慮していただくことを強く切望するものです。

【出典】 関広一：中越大震災 自治体の叫び、2007年3月20日、ぎょうせい、p.139

表3 県は市町村の熱を感じて冷静な判断を

市町村の職員は、被災地という「現場」に極めて近い位置にいて被災者の期待や苦情を一身に受けざるをえないのに対し、県の職員は、現場から比較的遠い位置にいる。そのため、仕事ぶりにも温度差が出るのはやむを得ないと思う。また、ある程度冷静な判断をするためには、現場からの距離があることは必ずしも悪いとばかりは言い切れまい。要は、現場の熱を感じ取ったうえで、冷静な判断をしていただいているのかどうかという一点に尽きると思う。地震のような非常災害は、一市町村では対応が困難である。県の力が大きいわけであるから、一層の努力を期待したい。

【出典】 長岡市災害対策本部：中越大震災 自治体の危機管理は機能したか、2005年7月15日、ぎょうせい、pp.144-145

3. 「都道府県はもっと前へ」の体制はできているか

(1) 都道府県はそもそも大規模災害に対応可能な体制となっているか

東日本大震災後、岩手県及び宮城県では詳細な検証報告書を作成しています^(※)。

(※) 岩手県：「東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書」

宮城県：「宮城県の6か月間の災害対応とその検証」、「宮城県の発災6か月後から半年間の災害対応とその検証」

上記の検証報告書はいずれもPDFファイル形式で公開され、自由にダウンロードできます。おそらく、多くの都道府県では東日本大震災後の地域防災計画や活動体制の見直しに際してはこれらの資料も参考にされたはずですが、しかし、東日本大震災から12年が経過し防災担当者のほとんどが入れ替わっていると思われる今、改めて検証報告書を読み返し、再点検してみるのも有意義であると考えます。

さて、以下では岩手県の検証報告書をもとに話しを進めます。岩手県の報告書では21項目にわたり詳細な検証を行っており、その結果は地域防災計画の改定、防災体制の改善・強化、防災関係事業の促進等々、多方面にわたる防災対策に反映されています。

その検証項目の6番目では、「県災害対策本部の体制と活動」を取り上げています。その中では、表4に示すように9つの「問題点」とその「原因分析」及び「課題・改善の方向性」を指摘しています（「原因分析」及び「課題・改善の方向性」については割愛）。

表4をご覧くださいただわかるといって、他都道府県でも大規模災害時に出現する可能性のある諸々

の問題点が記載されています。そして、いずれの問題点も重大なものばかりです。

表4の問題点を皆さんの都道府県の「災害対策

本部の体制と活動」に照らし合わせたとき、果たしてこれらをクリアできているところはあるでしょうか？

表4 岩手県の検証報告書での「県災害対策本部の体制と活動」の検証結果（抜粋）

問題点1 各部局等の活動と対応

- ・所属課等によっては、地域防災計画で決められていた手順や業務の範囲内では対応しきれず、状況に応じて判断し、処置を講じた。そのため、調整や実施に時間を要した案件や、処理が非効率的となった業務があった。
- ・広域支部、地方支部や現地災害対策本部について、県地域防災計画のとりの動きとはならなかった。
- ・被災した市町村への支援が遅れた。

問題点2 県災害対策本部の体制と調整

- ・各室課等がそれぞれに応急対策を行ったが、県災害対策本部として、全体の把握、重点を置くべき業務の確定、人員配置など組織立った動きを取りにくかった。
- ・早期に実施すべき業務について、なかなか実施されなかった案件があった。
- ・複数の室課等に渡る業務について、取扱いが曖昧で効率的でない業務があった。
- ・沿岸被災市町村への応援職員の派遣について、比較的短期間（1日、1週間単位で交代）であるものが多く、非効率的となった業務もあった。
- ・3月25日以降、業務別のプロジェクトチームを設置したが、発災前からあるいは発災後の早期からこのような体制を構築すべきであった。
- ・広域支部とは別に、現地災害対策本部が広域振興局に設置されたが、位置づけが曖昧であった。

問題点3 県本部、地方支部等との連携

- ・地方支部には、発災直後の被災市町村の情報収集の役割があるが、通信網や道路の寸断、人員不足等により、対応が困難であった。
- ・本庁の主管課において、地方支部の活動状況を把握しにくかった。また、地方支部の災害対応に係る活動費用について、予算措置・配当ルールが不明確であった。
- ・市町村からの各種報告については、県災害対策本部と地方支部の両方から報告を求める等、県災害対策本部と広域支部・地方支部との連携がままならないことが多く見られた。
- ・連絡調整会議において、広域支部から、所管する地方支部の情報提供が少なかった。
- ・地方支部内において、県立学校、県立病院等と調整する場面がほとんどなかった。
- ・広域支部と現地対策本部の位置づけが曖昧であった。

問題点 4 情報の共有化

- ・被害が広範囲にわたり、かつ甚大であったこと、通信網の寸断等により、収集した情報の共有、(県災害対策本部(本庁)内、県災害対策本部と地方支部間、県災害対策本部・地方支部と市町村間)、県民への積極的な情報発信が徹底されていない等、情報の収集・分析、共有化、提供が不十分であった。

問題点 5 所掌業務の明確化

- ・担当部署が明確になっていない業務が多数発生し、その所管部局の調整が難航した。複数箇所と同じ案件を取り扱うなど、対応が混乱した場面が多く見られた。

問題点 6 部署ごとの業務量と運用

- ・部署ごとに分掌業務の量に差があり、分掌業務が少ない部署における他の部署への応援方法が手探りであったこと、また、職員数に比して業務量が膨大になった所属があったこと等、職員の適正配置が問題となった。

問題点 7 震災対応以外の業務の遂行(事業継続計画)

- ・震災対応業務のほか通常業務により、膨大な業務を抱えた部署があった。
- ・年度末であったこともあり、どこまで通常業務をやめるかの調整が困難であった。

問題点 8 職員や応援職員の業務環境等

- ・自らあるいは家族等が被災した職員もいたが、業務量が急増した所属等によっては、そうした職員への配慮が不足したり、人員不足等から業務への従事を優先せざるをえない状況があった。
- ・公共交通機関の麻痺やガソリン不足等から通勤できない職員がいた。自家用車に相乗りして出勤した職員がいた一方、自宅待機の指示をした所属や、最寄り公所へ出勤した職員など対応がまちまちとなった。
- ・最寄り公所へ出勤しても、従事する業務への具体的な指示等がない場合があった。
- ・所属や職員によって業務量に差が生じた。著しく多忙な職員がいた一方、待機待ちの職員もいた。
- ・職員の食料や休憩場所の確保ができなかった。長時間にわたる勤務、夜勤・休日勤務、休憩時間が取れない等、職員が健康を維持しながら、業務に専念できる環境とは言い難い面があった。
- ・厳しい勤務条件などからストレスや不満をためる職員がいた。
- ・応援職員等の受入れのため、会議室が使用できない等、活動スペースや休憩場所が限定された。
- ・現地に応援に行くための食料・資機材を、職員が各自で調達しなければならなかった。

問題点 9 市町村の行政機能が喪失した場合の支援態勢

- ・市町村そのものが機能しなくなった場合の支援体制が整っていない。

【出典】岩手県：東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書、2012年2月、pp.45-51

(2) 市町村の行政機能が喪失した場合の支援態勢の構築

岩手県は、検証報告書の中で表4の問題点9「市町村の行政機能が喪失した場合の支援態勢」への対応として表5のような支援態勢の構築を掲

げています。1で述べた災害対策基本法の趣旨を反映した素晴らしい内容であると筆者は考えます。

皆さんのところではこのレベルの市町村支援態勢は整備されているでしょうか？ぜひ参考にさせていただきたいと思います。

表5 岩手県の検証報告書での「市町村の行政機能が喪失した場合の支援態勢の構築」

市町村庁舎等が被災し、市町村からの被災状況の報告や市町村としての意思決定、他市町村や都道府県への応援要請等が行えない状況に陥った場合には、県が主体的に支援していくこと。支援に当たっては次の(1)～(3)の段階に応じて、当該市町村と十分に意思の疎通を図りながら進める。

(1) 第1段階(被災状況の確認)

あらかじめ組織する「調査班」が、速やかに現地(市町村役場又は役場機能を持つ場所)入りし、被災状況の把握に努める。なお、交通や通信が途絶している場合には、自衛隊等の協力を得る必要がある。

被災状況の確認に当たっては、①意思決定・指揮命令系統の状況、②職員の死亡・行方不明者の状況、③住民基本台帳等の行政が保有する情報の状況、④災害対策本部の設置状況、⑤庁舎や設備等の被災状況、⑥被災住民への対応等(避難所や支援物資等)の状況等を早期に把握する。

(2) 第2段階(意思決定・命令系統の確立)

調査班が、被災状況を把握し、市町村の行政機能が著しく低下していると判断したときは、県災害対策本部に「支援班」を設け、直ちに県職員を現地に派遣し、当該市町村が担うべき役割を代替するなど、全庁的な態勢で市町村を支援する。支援班は調査班から報告される市町村の被災状況に応じチーム編成を行い、市町村の行政機能の回復に向けた初動を行う。

派遣チームは、支援班の指示のもと、①意思決定方法・指揮命令系統の確立、②対外窓口の一本化と応急的な組織体制の整備、③必要な応援人員の把握と応援要請、④住民基本台帳等の行政が保有する情報の応急的な復旧作業、⑤応急庁舎・設備の確保・手配等を行い、業務体制の確立に向けた準備を進める。

(3) 第3～4段階(業務体制の確立・行政機能の回復)

派遣チームは市町村の役割を代替するとともに、支援班が、復旧の段階(①救助・避難が中心→②庁舎の復旧(応急庁舎⇒仮庁舎)・必要最低限の窓口事務→③本格的な行政機能の回復)に応じ、当該市町村の意向を踏まえつつ、行政機能回復のため必要なヒト(職員派遣)、モノ(庁舎及び設備)等を差配する。

職員派遣に当たっては、可能な限り当該市町村から具体的に必要な業務、経験、資格、人数等について確認し、関係団体(市長会、町村会、県内他市町村、国の機関、全国の地方自治体等)と連携を図りながら、進めるとともに、行政機能の回復に必要な規模の庁舎及び設備備品の設置を進める。

【出典】岩手県：東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書、2012年2月、p.52