

## 災害対策本部に民活の導入

### ～危機管理部署の体制にひと言～

一般社団法人 ADI災害研究所

理事長 伊永 勉

#### 市町村における災害対策の盲点

地震や集中豪雨のような突然の災害発生で、市町村の対策が想定したタイムラインどおりには行かない、という反省をよく耳にする。特に問題なのは、第1四半期に発生する災害への備えである。

6～9月は梅雨や台風などによる大雨の多い時期のため、特に危機管理部署では、応急対応の機会が多くなり、職員の緊張が続く。今年の九州北部豪雨や昨年の熊本地震のように、4月や7月に大規模な災害が発生すると、さまざまな災害対策の不具合が起きている。

突然の大規模災害が発生すると、熟練の職員でもパニックを起こすが、比較的早く業務手順や役割分担などを思い出せる。

しかし、4月に着任した職員は、配属部署の仕組みや業務要領が十分に理解できていない状況で災害に遭遇するため、非常時対応業務への切り替えに手間取ることを多くの災害で見えて来た。危機管理部署に初めて着任した職員の防災の知識と経験は、一般市民と同等のレベルであり、たまたま危機管理の部署に配属され

たことで、着任早々に厳しい業務を強いられることになる。

私は過去23年間に、被災地の支援に21回参加し、国や府県の災害対策本部実動訓練を7回、府県市町村の災害対策本部図上訓練は1～9回にわたって、業務管理責任者として関わった経験がある。

ここから思うことは、過去30年以上災害対応経験のない市町村では、地域防災計画を読んだことのない職員が非常に多く、そのため自分が所属する部署の災害時事務分掌の優先順位の判断も難しく、関連する他の部署や関係機関の役割や情報の種類を把握できていないなど、非常時対応の難しさという共通点である。

また、被災体験した市町村でも、防災担当に就任した職員が初めての災害対応の際には、緊急対応マニュアルを熟知できていないこともあり、ルールや手順どおりに業務を進められないこともある。

さらに、市町村職員の生活圏が広がり、勤務する市町村内に住んでいない職員も多く、地勢や地理はもちろん、地名の読み方を知らない職員が増えている。

昨年、某市で実施した災害対策本

部設置準備訓練は、庁舎から1km以内に住む職員約80名が地震発生に伴って非常参集して、登庁した職員から順に庁舎の点検などを行ない、会議室に災害対策本部を設置するという訓練だった。

だが、早くに登庁した職員は何をしていいのかわからず、暫く右往左往するという結果だった。

本部長を含め、災害対策本部の幹部職員や防災担当部署の職員の参集が間に合わなくても、駆け付けた職員によって災害対策本部を設置し、災害対策が行なえる体制を整えることができるか否か試したわけである。しかし、何もない中で対応は難しいようだった。

昨年の失敗を教訓に、今年度は、緊急参集した職員が順番に手掛けるべき業務を整理した、アクションカードを作成した。誰が最初に登庁しても対応できることを目標にした。このアクションカードを使い、今年度も訓練が行なわれる。

また、3年間手伝った某県の災害対策本部設置訓練は、事前告知なしで、突然の参集命令を出すことで、想定時間内に参集できる部署の確認と、災害対策本部の設置に掛かる時

間を測ることを目的としていた。

反省点を基に年々対応状況が改良されているが、新しく着任した職員への災害対応業務に関する引継ぎのあり方が課題と感じた。

某役所で、地震災害時の業務継続計画の策定を進めているが、地震や津波が発生したらどんな被害を受けるのか想像が難しいということだった。ここは40年近く大規模災害を経験したことのない街で、業務継続計画については、内閣府や県のガイドラインを基に素案が作成されており、今年度さらに特性を加え、具体的な業務を整理して作成していくことになっている。



国交省総合防災訓練訓練（宮崎県）で、当時の国交大臣と宮崎県知事に解説する筆者（右端）

## 危機管理担当職員の9月異動

ある被災した市の危機管理担当者と、災害発生当時に振り返つての意見交換を行なった。突然の集中豪雨に見舞われ、災害対策本部を設置したのだが、情報の集約と整理を担当する部署への指示や、災害対策本部に臨時電話を準備するのが遅れ、災害対策本部員のビブスの着用も遅れ、市民から掛かって来る電話に多くの職員が出てしまい、他の職員からの相談や指示を出すタイミングが遅れたという反省を聞いた。数年前の被害を教訓にマニュアル作成に携わっていた前任者が応援に来て、災害対策本部の体裁が整ったということだった。

その会話の中に、防災を担当する部署の職員は、4月の移動ではなく、下半期の移動がよいのではないかと、その意見が出ていた。第一四半期における危機管理部署の仕事は、日常業務を把握しながら、地域の自主防災組織などとのコミュニケーションの構築、防災やまちづくりに係る事業計画や入札案件の準備など、手間のかかる作業が多く、職員自らが災害対策の見直しや事前シミュレーションを行な

う余裕がないよう思える。

この状態で、大規模な災害が発生したら、危機管理担当部署に過大な負担がかかり、取るべき対応に遅れをとったり、ミスを起こしたりする危険性が高まるというのである。

また、6月からは梅雨時期の大雨や、その後の台風などの大雨洪水災害が発生することが多くなることから、他の部署とは異なり、危機管理部署の職員の一部を、下半期の9月頃に移動するようにしてはどうか、ということだった。

秋から冬にかけて、比較的大雨災害の少ない時期に、防災のさまざまな研修や訓練を重ね、次年度の梅雨から始まる出水期に備えるという案である。

また、課長や係長等の幹部の移動についても、できれば5年継続できなにか、課長の移動があっても係長は2年は残り、係長の移動は新しい課長着任の2年後まで待つ、というような幹部職員の時差移動というように形に変更できればよいのではないかと思われる。

## 行政とボランティアのリンク

大規模災害発生により機能不全に

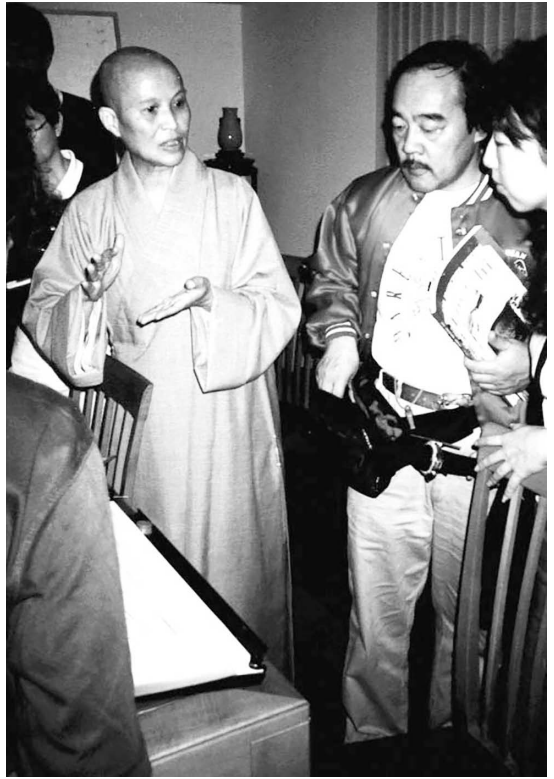
陥った自治体に、全国からの応援派遣が始まるが、別にボランティアなどの民間活力による被災者への直接支援活動が行なわれる。

マスコミで美談として取り上げられることはあるが、市町村の災害対応とリンクしていないのではないかとと思われる。

阪神・淡路大震災以前は、ボランティアは特別な人がすることという風潮だったが、同震災での活動から「ボランティア元年」と呼ばれ、誰でも参加できるという流れが始まり、この時は官民の壁を越えた協働での支援活動が行なわれた。

その後、1996年の日本海重油災害以降、社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを設立する、という独立した民間活動としての位置が定着し、ボランティア活動は行政の手を離れた存在となり、官民の連携という構図には見えないようになった。今までの災害で、ボランティア活動が行政を補完した例はたくさんある。私が経験しただけでも、いくつかが存在する。

阪神・淡路大震災の時、市当局が交渉に行き詰まっていた厚生年金会館の使用を、西宮ボランティアネット



台湾慈濟功德会の釈証嚴法師を謁見する筆者

動という利点が活かされた。

現在のボランティア活動は、被災者の

の直接支援に集中し過ぎではないだ

ろうか。避難所での支援や、家屋の

清掃、がれきの撤去など、重労働を

含めて、熱心に参加するボランティア

の活動にはもちろん敬意を表する。

ただし、被災市町村の早期機能回

復を目的とする公助への間接支援活

動を考えているボランティアは、少な

いように思える。

被災者の再建と被災地の復興は行

政の責務であり、その対策を進める

には、行政を補完する民間活動の役

割をもっと理解してもらわなければ

ならない。

もちろん、政治や宗教による偏見

を持ち込むことは許されないが、行

政の対応を批判するのではなく、と

もに働く立場に立つて災害に対峙で

きないものだろうか。

ボランティア講座や、ボランティア

リーダーの育成が、全国で展開され

ているが、そのプログラムに地域サー

ビスの一環として、官民の連携をベ

ースにした「補完的役割分担」のあり

方の学習をつけ加えて欲しいと思う。

私達は、そのために研修や訓練を進

対策本部に民間の専門スキルを

被災市町村に外部からの応援支援

が必要になる理由は、機能不全にな

った市町村への応急措置だが、根本

的に日常の行政の枠組みは、災害対

応に弱いということではないだろうか。

本来の行政は、担当業務別に担当部

署が縦割りで、市民に対して公平・

平等・比例を原則として、千歳館の

ようにどこを切っても同じという安

心感を与えている。

しかし、災害規模の大小に関わらず、

災害発生時には、縦割りの組織が解

体されて、日常慣れない横断的組織

を編成しなければならず、緊急体制

への切り替えの早さが対策の成否に

関わってくる。

ところで、応援の代表としては、指

定公共機関がある。指定公共機関

には、独立行政法人や国立研究開

発法人、日銀、日赤、NHK、交通・

通信・電気・ガス・物流会社、医

師会、建設会社などがある。

そして、内閣府は今年7月に、セ

ブン&アイ・ホールディングス、イオ

ングループ、セブイレブなどの大

手量販店も追加した。災害対策基

本法において、公共的機関および公

ワークの代表として、筆者が当時の  
厚生省副大臣に直談判して利用許  
可を得たことがある。「民間は遠慮  
なくモノが言えて羨ましい」と、市  
の担当者に言われたことを覚えてい  
る。

インドネシア地震津波では、JICA  
日赤、現地の赤新月社と役割分担の

協議を行ない、ボランティアは小学  
校の再建工事と学用品の手当てを担

当した。日本海重油災害では、大阪・  
神戸・名古屋から、ボランティア送

迎バスを1カ月無償提供してもらっ  
た。交渉をして、県の負担を軽減した。

台湾集々大地震では、慈済功德会

という宗教団体が政府に寄贈する1  
800棟の仮設住宅の設計に参加し  
た。また、台湾省嘉義市の要請で、  
神戸市と日赤とボランティアでチー  
ムを編成し、防災講演会と中国語の  
災害ボランティアマニュアルを作成し、  
費用は台湾のライオンズクラブに提

供してもらった。

東海豪雨災害では、愛知県庁内に  
設置されたボランティア本部に、青

年会議所を通じて1000万円を超  
す活動資金を集める支援をした。有

珠山噴火では高速道路公園に交渉し  
て、輸送会社の高速度道路の通行料を

免除してもらったなど、民間の即時行

益事業を営む法人のうち、内閣総理大臣が指定するものを指定公共機関と位置づけられている。

加えて、当該法人は防災事業の策定を始めとして、災害予防、応急対策、復旧などで、重要な役割を果たすということなので、市町村にとっても地域固有の応援協定相手の拡大が期待できる。

市町村の食糧や飲料水など賞味期限のある災害備蓄への対処法として、量販店などの流通備蓄の活用は、自治体の負担軽減を含めた成果が期待できる。

しかし、某市で協定締結先の大型



台湾省嘉義市からの記念品と慈濟功德会からの感謝状

スーパーに食料と飲料水などについて問い合わせたところ、店頭在庫は一定量に限られており、またその店舗は近隣3市町と協定を結んでおり、一度に全市町から要請を受けた場合、数量を限定して分配するのか、先着順にするのか、店舗がその判断をするのは厳しいという回答を得て、市町間での調整が必要ということになった。

また、津波発生時の「避難ビル」協定が沿岸部の市町村で進められているが、某地区で調査したところ、土日や夜間の利用はできないところや、オートロックを解除する管理責任者が不在中はできない、登録はしたがビル内のテナントなどとの了解が取れていないなどの理由で、公表されているビルの35%は使えないという実態がある。

現在の市町村への応援は、指定公共機関とのつながりか、社会福祉協議会のボランティアセンターを介してのものが多く。

だが、災害対策本部が設立された時、これらの協定先との情報交換は総てが通信によるもので、災对本部にリエゾンとして派遣される消防、自衛隊、国交省、都道府県などの

ように、直接災对本部に民間組織の代表が参加している姿はあまり見当たらない。

外部の市民からは見えない部分だが、市町村も損傷を受けている場合があることや、一般市民が思っているほど、行政職員が災害対応に精通したプロ集団とは言えないことで、対策に不十分なところがあるのはやむを得ないと思われる。

例えば、大雨の場合も気象台のメダス雨量計と、県設置の雨量計を同時監視している市町村は少なく、また、気象庁の防災気象情報が充分活用できずに、避難情報の発令が遅れることが相次いでいる。これを防ぐため、気象予報士を市町村に採用するという話もあるが、市町村にとってはコストが掛かり過ぎる。

この災害対策の機能向上に提案がある。専門知識や技術有する民間から、外部協力者としてではなく、災害時に災害対策本部にアドバイザーでよいか、迎えるという判断をすべきではないだろうか。

米国のFBIやFEMAでは、民間の専門家を顧問として迎えるのは常識になっている。東日本大震災の時の、内閣府のボランティア・アドバイザー

登録のような体裁だけでは意味がない。どの市町村にも、さまざまな専門スキルを持った人材や事業体がある。交通・輸送・通信・外国語といった専門技術から、地質・気象・植生・栄養・衛生といった専門学術など、必要に応じて臨機応変に見解を聞き、指導を受けることが、災害対策本部でできるようにしてはどうだろうか。

特に、ネットワーク社会が拡大する時代にあつて、重要なツールであるSNSの活用は、犠牲者を減らす直接効果や、情報の共有には絶大な効果を発揮する。自治体の守秘義務による制限や職員のスキル不足による不具合を補完できる民間のプロの登用は、問題を解決してくれるはずである。

市町村の応援協定の1つに、知的支援者としての人材を登録しておく、災害時にはその専門性を活かせる制限専門官として臨時雇用するといった制度も考えてはどうだろうか。

ボランティア・コーディネータのような速成な養成ではなく、すでに地域に潜在する専門スキルを活かすことで、被害を軽減するための官民連携のモデルになるのではなからうか。