

防災の世界解剖

22

新任の防災担当職員的心得

初夏の豪雨に狼狽えなかったために

一般社団法人A D I災害研究所 理事長 伊永 勉

豪雨や地震・土砂崩れによる犠牲者が相次ぎ、「今年の漢字」に、震・災・暑・絆・災という、災害にちなむ言葉が5回も選ばれたことでも、平成が災害の時代と呼ばれても仕方がない。

ところで、災害が起こるたびに、都道府県市町村の災害対応が批判され、いくら努力しても、めったに褒められないという状況が続くが、実際に自治体の災害対策力が落ちているのだろうか。マスコミの報道でしか知ることが出来ない自治体の災害対策本部の行動は、決して手抜きや不十分な対応ではないことは確かであり、むしろ、必要以上に昼夜を惜しまず業務に集中しているのは事実なのだ。それでも時々対策をミスしたり、遅れてしまうことが起こる。市民からは見えないのだが、大規模

な災害が夜間や早朝という職務時間

外に発生した場合、緊急参集しなればならない職員がケガをしたり、家族に犠牲者が出た場合に、無理やり出勤せよとは言えないことと、行きたくても交通機関が運休し、道路が損傷して、行けないということが多い。公務員も被災者になると、通常の数倍にもなる市民からの問合せや要求が役所に集中し、人手が足りない自治体の対応が怠慢だと批判されてしまう。要するに国民1人ひとりが自分と家族が自力で生き残ることと、近隣で助け合って生き延びることであり、これが自助と共助の大切さそのものだ。公助のひとつである自治体の災害対策の開始には、せめて2日ぐらいの時間が必要であり、災害発生時には公助を当てにし

てはいけないということだ。

公助の限界

台風接近や集中豪雨のように数日前から警体本部を設置できる場合とはもかく、地震のように起こってから、災害対策本部の立ち上げは、基本的に地震発生から30分後がめどになり、全職員が参集出来なくても、その場に居る職員で災害対策が執れるようになっていく。しかし、予め決められている手順通りに進まないことは多い。ある豪雨災害の現場で私が見たのは、発災2日目の朝なのに、指揮権を持っているのが誰でも、どこに情報が集約されていて、今どのような対策が進められているか分からない状況だった。当該の県や地方整備局、道路事務所、自衛隊のリエゾンたちは、制服だから見分け

がつくが、マスコミの取材か、駆け付けた市民かの区別もつかない災害対策本部だった。翌日、改めて防災担当の幹部職員に面談し、色々聞いたところ、そのパニック状態の理由を理解できた。この自治体では、数年前に洪水を経験しており、その教訓から、緊急対応マニュアルを作成し、毎年訓練を重ねていたのだが、3年前から職員の休日出勤への不満と手当ての負担増加もあって、訓練を止めていた。さらにマニュアルに記載されていた、災害発生時には防災担当部署の管理職は市民からの電話に出ないという決まりが守れなかった。これは、管理職が電話に出たために、時間をとられ、職員への確な指示が遅れるという過去の失敗を繰り返さないために決めていたことだった。さらに、情報の収集に

各部署から応援職員を集合させるという決まりが遂行できなかったという失態が続いてしまった。3日目に元職の管理職が応援に駆け付けたことで、マスコミや市民に部屋から出てもらい、本来あるべき災害対策本部が立ち上がった。こうなった大きな原因は、4月の移動で防災部署の幹部職員2名が新任だったことで、防災計画やマニュアルを熟知する時間の余裕のないまま、災害が発生したということだ。市町村の災害対策で、あつては困るという例は多い。ある市の大雨洪水の訓練の時、総務部長が進言する避難勧告の発令を、市長が出し渋っていた。「もし空振りだったら」というのが理由だったが、いくら災害に慣れていないとは言っても、安全が最優先なら、空振りを喜ぶべきところを躊躇する姿に、日常における危機管理への意識がまだ足りない人なんだと同情してしまった。避難勧告の発令タイミングについては、過去に多くの疑問を感じてきたが、見事な成功例もあった、ある町だが、台風接近に伴う早めの避難勧告の発令を防災行政無線で流していたが、なかなか住民の腰

が重く、過去の台風慣れもあつて、「まあこれくらいの雨と風は」と住民が油断している様子に、町長が無線のマイクを握り、「町長の〇〇です。今度の台風は大きい。川沿いや海に近い人は、すぐに避難しよう。町長からの御願いです。」と数回放送したことで、多くの住民が避難を始めた。それこそ空振りだったらどうするかなど気にしていない。危険と安全情報を、いかに早く知らせるかが町長の役目だとおっしゃったことを思い出す。災害が起こった時に、行政職員がなぜ素早い対応を執れるのかという疑問に、私は2つの問題があると考えている。1つは、地域防災計画を行政職員が認知してい



某市の災害対策本部訓練風景

ないことで、ある自治体の職員全員に地域防災計画を読んだことがあるかを聞いたことがあった。その時、読んだことがあると答えた職員は10%未満だった。この数字はその後の他の自治体でも大差がない。要するに読めない本なのだ、分厚くて自分の所掌業務だけは目を通して、庁内全ての役割や関連まで理解するには、相当読み込まなければならぬ。この計画の周知を促すために、マニュアルや簡易版の手引きを造っている自治体も出てきたが、自治体の全職員が、災害や危機管理が、自分の仕事にあるという自覚を再確認すべきと思う。

見直された法制度

平成の時代は、ボランティア元年といった言葉が生れたように、市民の自助と共助の大切さと、国民の善意の動きは活発になったが、「公助」についても、相次ぐ災害を教訓とした、法制度の見直しと新たな策定を進められた。平成7年の阪神・淡路大震災を契機に、災害対策基本法にボランティア活動の効果と期待が明記されて、その後のボランティア活

動に励みが付き、特定非営利活動法人（NPO）法が成立した。平成9年の日本海重油災害でのボランティアセンター運営の事例から、その後の災害時のボランティアセンターの運営を社会福祉協議会に託すという計画が、全国の市町村の地域防災計画に追加されるようになった。また、被災者への生活支援については、平成12年の鳥取西部地震で、当時の片山知事が執った県独自の支援策が話題になり、その後、国の被災者生活再建支援法の支給額が高くなった。さらに平成23年の東日本で多数の高齢者が犠牲になったことを受けて、平成25年に、災害対策基本法が改訂され、自力で安全対策がとれない要援護者（過去には災害弱者と呼称）を「避難行動要支援者」という表現に変えて、「避難行動要支援者対策」が策定され、災害時に高齢者や障がい者の避難支援を優先するために、当事者の名簿を市町村長が一括管理して、個別計画策定が進んでいる。さらに、東海地震特措法に続いて、南海トラフ特措法が成立し、市町村が住民に避難を促す情報も、避難準備情報に「高齢者等避難開始」とい

う言葉が追加され、気象情報では、「特別警報」や「記録的短時間大雨情報」が加わり、気象情報も15時間先まで予報できるようになった。平成28年には、地球温暖化への対策として「気候変動対応法」が施行され、

都道府県は地元の農水産物の見直しを行い、都市部ではハザードマップの見直しと、学校等の耐震化や、堤防等ハードの強化を進めることになった。ただし、今後30年以内の発生確率が80%近くになった南海トラフ巨大地震に関して、今年発表された「半割れ・一部割れ・スロースリップ」といった異常現象の「臨時情報」の発表については、市民も各地の自治体も理解が進まないのが現状だ。

ところで、「知っているが、理解していない」ということの多さが最近気になっている。なんとなく知っているがなぜそうなるのかは知らない。そこまで考えていないという人が多すぎる。例えば、駐車禁止の看板は、赤い丸に斜めの線が描かれているが、あの斜めの線は、右上から左下なのか、左上から右下なのかを、私は講演会で過去200回以上聞いているが、ほぼ毎回40%程度の人が

間違える。なぜ「丸に斜めの線」なのかの理由を知らないからだ。皆さんも考えて見て下さい。ヒントは「NO」です。

防災担当者の責務

地方自治体は、企業と共通するサービス業であり、利用者である住民と職員の生命と財産を守るのが、災害対策の使命であり、課せられた役割を誠実に実行しなければならぬのだが、何をすればよいのかを、前任者や先輩から確実に引き継がれているとは思えない。防災計画やマニュアルを作っても、「読んどく」ではなく「積んどく」と批判されることが多い。前任者や先輩が、正確



市町村職員研修風景

に時間を掛けて解説し、経験や想いを交えて、自分の立場で実感できる理解力が身に着けるように期待したい。

1. 事前の準備

まず、防災部署に赴任した職員は、防災への心構えを身につけるために、次の要点を理解してもらいたい。

- ・大雨、台風、地震などのテレビやラジオの情報に細心の注意を払い、自分の居場所に影響があるかどうかを確認する
- ・災害時の初動体制の手順と、自分の立ち位置を把握しておく
- ・緊急の非常参集命令が出なくても、震度6弱の地震を感じた時や、大雨などの警報発表を知ったら、出勤するという心構えを持つ
- ・家族に防災担当になって、非常参集や宿日直当番など、一般職とは違うことがあることを説明しておく
- ・緊急参集途中の危険箇所や回路の確認と徒歩所要時間を知っておく
- ※通常の徒歩時間の2倍程かかると想定する
- ※徒歩で4時間以上かかる人は、帰宅困難時を想定した準備（水や食料

等）をする

- ・自分が知った情報、聞いた情報が、何に役立つかの判断力を身に着ける
- ・災害対応業務に切り替えるために、日常業務の停止した場合の影響と対策を決めておく
- ・休暇中の災害出勤に備え、家族や知人を通じて連絡がとれるようにしておく
- ・業務が長期化する場合は、交代要員に迅速に引き継げるよう、作業を整理しておく
- ・家族にも、災害時には地域の共同活動に参加することを勧める

2. 時間外の対応

執務時間外に地震や豪雨災害が発生した場合には、以下の内容を確認しなければならない。

- ・まず、自分と家族の身の安全を確保する
- ・非常参集できる場合は、家族の安全を確認しておく
- ※家族に被害ある場合はその措置を優先
- ・登庁途中の被害状況を把握しながら登庁する
- ・自らが被災を受けた場合や、当庁に支障が出た場合は、所属課に連絡

する

・登庁には車の使用は避けて、徒歩、自転車、バイクを利用する

3. 登庁後の手順

時間外に災害が発生した場合、直ちに登庁することになるが、そのときの注意事項を確認しておきたい。

・登庁したら、まず庁舎の危険個所を確認し、立ち入り禁止や危険等の表示をする

・上司の登庁が遅れる場合があるので、災害対策本部の設置を始める

※災害対策本部の設置レイアウトや、必要な資器材の調達を行う

・業務開始にあたって、員数や資材等の不足ある場合は、直ちに上司に報告して指示を仰ぎ応援を求める

・防災部署に届く県や気象台等関係機関からのファックスやメール、電話等を確認する

・掛かってくる電話は、全て「誰から・何時に・何を」を必ず記録する

・外線電話に管理職が出ないよう、気を抜かない

・情報受信の人手が足りない時は、他部署に応援を求める

・災害時のサーバーの確保を行う

・停電時の自家発電の作動確認と電

源確保をする

・執務室が使用不可の場合は、必要な資器材や資料を、代替執務場所に移動する

・緊急時の対応業務が少ない部署に對して、災害対策本部設置や運営の補助を要請する

・防災担当職員が全員揃わない場合でも、災害業務の優先業務を確認し、参集した職員で取り組む

・災害発生時は、長時間の作業になるので、心身ともに健康のバランスを崩さないよう計画的に休息をとる

4. 防災担当者の基礎知識

少なくとも700を超える都道府県市町村の防災部署と仕事をしていたが、時々、防災部署に赴任して運

が悪かったという職員がいる。その理由は、梅雨時や台風シーズンの宿直が多く、非常参集が掛かると休めないというものだが、比較的に防災

部署に着任することで、やりがいを感じる職員が多いことも事実だ。そのような状況にあって、防災部署に着任した職員に心がけて欲しいことは、次のようなことになる。

・庁内の全ての部署の災害時業務と、

入手する情報の種類を知っておく

・防災部署が入手する情報発信先(外部を含めて)を知っておく

・防災部署から提供できる情報と提供先を知っておく

・庁内の協議が必要になる部署と、その内容を知っておく

・本部長に決済と指示を受けるべき事項を知っておく

・指定公共機関や応援協定先を知っておく

5. 情報の扱い

・防災部署内で通用する共通語や略式表示を工夫する

・情報は、時系列に整理・記録する

・庁内各部署や出先機関からの情報を災害対策本部に報告する際は、背景等状況をわかりやすく伝える

・住民等から直接の電話を管理職に取らせない

※指揮者が判断する作業を止めてしまい、対応が遅れる

・住民等からの問合せで、自分では処理できない内容は、大声で内容を読み上げ、判断できる係員に引き継ぐか、上司に報告する

・防災事項のみに捕らわれず、全ての情報への関心を持つ

・他の課に役立つ情報は、速やかに

提供する

・情報の処理済、未処理、処理中をわかるようにする

6. 自治体のBCCP

一般的に事業継続計画は、企業等の利益確保のための操業再開への手順だが、自治体はサービス業であることを前提に考えなければならず、利益とは市民の安全な生活の維持ということであり、その大半は、人的な要素によって賄えるものではないだろうか。災害時の自治体が執るべきBCCPの基本は次のようになる。

・日常業務で一時的でも止めたはけない業務を知っておく

・日常業務の中で、災害が発生しても、1週間以内に着手しなくても住民の生活や都市機能の維持に直ちに影響を及ぼさないと見込まれる業務を知っておく

・地域防災計画の応急対応業務として記載されている災害対応業務を知っておく

・災害によって、新たに発生する業務に対応できる余裕を持つ

令和の時代は、自治体の防災にBCCPの概念が必須になるのではないだろうか。