

平成22年度 21世紀文明研究セミナー
2011/01/26

緊急時に首長は誰を頼れるか —災害時の課題と首長の果たすべき役割—

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構
人と防災未来センター 研究主幹
紅谷昇平

1

本日の内容

- I. イントロダクション
なぜ災害は怖いのか
- II. 我が国の危機管理体制の課題
- III. 災害時の自治体トップ(首長)の役割
- V. 首長を支援する仕組みの必要性

2

I. イントロダクション

・なぜ災害は怖いのか

3

クイズ

- 怖いものとして、昔から「地震・カミナリ・火事・おやじ」と言いますが、どれが一番怖いでしょうか。
 - A:地震
 - B:カミナリ
 - C:火事
 - D:おやじ

怖い → 死亡者数の比率 と仮定します

4

災害には、いろいろなタイプがある

- 地震は
「滅多に発生しないが、発生したら被害が大きい」
- 一方、親父は
「頻繁に怒られるが、死ぬことはない」
- 風水害は
「突然発生することはない、兆候がある」

- 災害により、「怖さ」の性質が大きく異なる。
- 大地震・大水害など滅多にない災害については
経験を蓄積することが困難。防災学習を通じて
日頃から正しい対策を学んでおくことが大切。

5

クイズ

- 怖いものとして、昔から「地震・カミナリ・火事・おやじ」と言いますが、この4つより怖いものはありますか？
 - ・ A:山岳事故(山登りでの遭難など)
 - ・ B:水難(海水浴での事故など)
 - ・ C:殺人事件
 - ・ D:雪害(雪下ろしでの事故など)

怖い → 死亡者数の比率 と仮定します

6

本当の「危険」と、感じている「危険」は同じではない。

- 「分からないこと」、「イメージできないこと」が不安。地震よりも、火災、交通事故の方が、本当はずっと怖い。
- でも、火災や交通事故は、「気をつければ大丈夫」だと思っているから、怖くない。
- 一方、地震は「何がどうなるのか分からない怖さ」がある。
- 自らで、コントロール可能な危機は、怖さが薄らぐ。
- 「正しく恐がる」ことが大事。

→情報の透明性(リスク・コミュニケーション)、正しい知識を身につける。

→災害についても知識を身につけ、「コントロール感」を身につける。

7

- 「ものをこわがらな過ぎたり、こわがり過ぎたりするのはやさしいが、正當にこわがることはなかなかむづかしいことだと思われた。」

寺田寅彦

寺田寅彦

明治生まれの日本の物理学者、随筆家。夏目漱石の『吾輩は猫である』の水島寒月や『三四郎』の野々宮宗八のモデル)。関東大震災を経験し、地震に関連する数々の文章を残している。

「天災は忘れた頃にやって来る」という言葉も、寺田寅彦の言葉だと言われている。

8

参考：死亡原因は、「地震」ではない

阪神・淡路大震災における死亡原因

死因	死者数	%
窒息	1967	53.9
圧死	452	12.4
打撲・捻挫傷	300	8.2
外傷性ショック	82	2.2
頭部損傷	124	3.4
内臓損傷	55	1.5
頸部損傷	63	1.7
焼死・全身火傷	444	12.2
不詳および不明	116	3.2
臓器不全等	15	0.4
衰弱・凍死	7	0.2
その他	26	0.7
計	3651	100

9

参考：同じ地震でも、死因はいろいろ

- 新潟中越地震では、地震による建物の被害で死んだ人よりも、その後の過酷な避難生活や、ストレス等による**関連死の割合が高くなった**。
(直接死**16名**、関連死**52名**)
- **ストレスによる心臓への負担の増大、エコミークラス症候群、コミュニティの崩壊・雇用の喪失等の悩みによる自殺、など**。

各災害から教訓を学び、災害の特徴に応じて、適切な対策をとらなければならない。

10

「災害を正しく恐れる」ためには？

- まず災害や危機事象など、危機そのものについて知らなければいけない。
- そして、災害時に自分や地域社会がどのようになるのか、知る必要がある。
- そのうえで、危機にどのような対応をとるのか、平時にどう備えるべきかを考える。

自治体のトップ、防災部局の幹部は、
行政の専門家であっても、
防災の専門家ではないのが実情である。

11

Ⅱ. 我が国の危機管理体制の課題

12

危機対応についての法体系

■ 災害対策基本法(災害)

- 国は、非常災害対策本部、または緊急災害対策本部を設置し、災害対応にあたる。必要に応じて現地本部を設置できる。
- 市町村が災害対応を実施し、都道府県、国はそれを支援し、費用の負担、補助を行う。
- 自治体の役割が重視される**ボトムアップ型**。

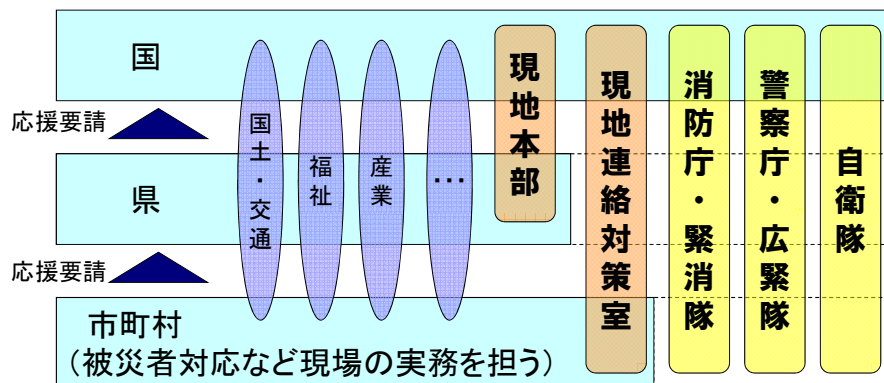
■ 国民保護法(武力攻撃、テロ)

- 国は、外国からの武力攻撃やテロなどの安全保障問題に対して、武力攻撃事態等対策本部を設置し、国が中心となって対応する。
- 国の役割が重視される**トップダウン型**。

13

日本の災害対応の課題

- 都道府県は、現場部隊を持たない。
- 自衛隊、警察、消防、市町村が、縦割りでの情報収集、個別対応となる。



14

我が国の危機管理体制の課題

1. 二系統の法体系

- 自然災害・事故への災害対応(災害対策基本法・地域防災計画)と、テロ・戦争・有事への対応(国民保護法・国民保護計画)とで対応部局、法的根拠が分かれている

2. 複雑な指揮命令系統

- 災害対応については、一義的には、基礎自治体の職務。都道府県、国は、基本的には現場を持たず、基礎自治体を財源面を中心に支援する。
- 国は縦割りで動いており、消防・警察・自衛隊が、それぞれ個別に現場に入り、現地にて活動の調整を行っている。
(調整は現地自治体だが、現地の自治体は指揮命令権限を有していない)
- 消防・警察・自衛隊・自治体等が個別に情報を収集しており、その集約・統合が課題となっている。

15

3. 国の現地連絡対策室、現地本部の役割が不明確

- 近年、国が現地連絡対策室を設置し、市町村と直接やりとりをするケースが多い。(能登半島、中越沖、岩手宮城内陸)。都道府県庁に、現地連絡対策室を置くべきとの意見もあり、国・都道府県・市町村のピラミッド構造が不明確になる危険性もある。
- 複数の都道府県にわたる災害では、互いの連携に課題を残している。(首都直下地震や東南海・南海地震などの超広域災害では、国の現地本部が調整を実施するが、現地本部の詳細は明らかになっていない。)

4. 事業継続の体制、応援の受入体制について

- 中央省庁は平成20年に、資源制約を考慮した事業継続計画(BCP: Business Continuity Plan)を策定したが、地方自治体では、一部都道府県が策定に着手したところである。
- 国については、自治体の支援はしても、自らの組織が大規模に被災した経験が少ない。

16



自治体の役割

17



時期による役割の違い

①準備・予防(災害発生前)

- 災害に備えて、事前に地域防災計画をつくったり、防災訓練を行う。
- 企業や住民に対して、耐震改修や備蓄を呼びかけたりする。
- 災害発生時の状況を予測した被災想定地図などを作成する。

②初動対応・応急対応(災害発生直後)

- 出来るだけ早く体制を整え、的確に救助、生活支援等の対応を行う。
- 災害が発生したら、首長(知事、市町村長)をトップとする災害対策本部を設置し、災害に対応する。
- 国や県から財政的な支援を得るため、災害救助法や激甚災害の指定を受けられるよう、被害を調査して国や県に報告する。

③復旧・復興(平常に戻るまで)

- 壊れた道路や公共施設を元通りに修復する。
- (激甚災害に指定されていると、補助金が多くでる)
- 住宅や商店・工場を再建する住民や企業を支援する。
- (被災者生活再建支援法による支援金の支給、企業への災害特別貸付、仮設店舗設置への補助金、など)

18

初動対応の活動

- ①内部の体制を整える（体制確立）
 - ・限られた情報を元に、災害対応体制のスイッチを入れる。
- ②被害の全体像を把握する（情報収集）
 - ・対策に必要な被害・要請情報を収集する。
- ③被害の拡大を止める（二次被害防止）
 - ・避難勧告、指示、消火活動、等
- ④必要な資源の確保（資源確保）
 - ・内部、及び外部応援により、必要な資源を確保する
- ⑤関係機関の調整（調整）
 - ・県、国、自衛隊、インフラ企業等との連絡調整
- ⑥被災者・関係機関への情報提供（情報発信）

19

応急対策の主な業務

- ・ 災害対策本部設置・運営
- ・ 庁舎安全確保
- ・ 職員応援
- ・ 災害情報パトロール隊活動
- ・ 災害対策本部情報収集・伝達
- ・ 広報
- ・ 広聴活動
- ・ 災害時初動対応チーム活動
- ・ 地震時の同時多発火災対応
- ・ 救護活動
- ・ 医薬品集積
- ・ 広域応援
- ・ 海外支援受け入れ
- ・ 避難誘導
- ・ 避難所開設・運営
- ・ 応急給水
- ・ 食糧・物資供給
- ・ 食品の衛生確保対策
- ・ 要援護者支援
- ・ 外国人対応
- ・ 道路災害応急対応
- ・ 市営地下鉄・バス運行
- ・ 遺体の捜索、埋火葬
- ・ 災害廃棄物処理
- ・ し尿処理
- ・ ライフライン復旧(水道・下水道)
- ・ 物価の調査・監視
- ・ 義援金受入れ・配分
- ・ り災証明発行
- ・ 応急仮設住宅
- ・ 給付・貸付
- ・ 環境衛生対策
- ・ 災害時空地管理
- ・ ボランティア活動支援
- ・ 風水害対応
- ・ 事故災害対応

出所)神戸市地域防災計画 防災対応マニュアル(2002) ²⁰

災害対策本部とは

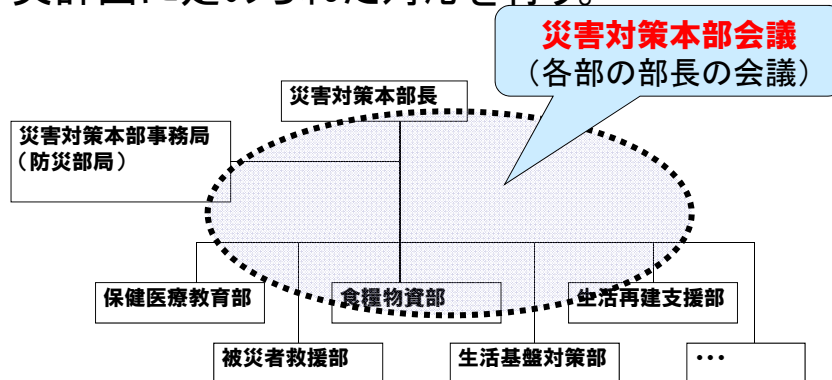
災害対策基本法第23条

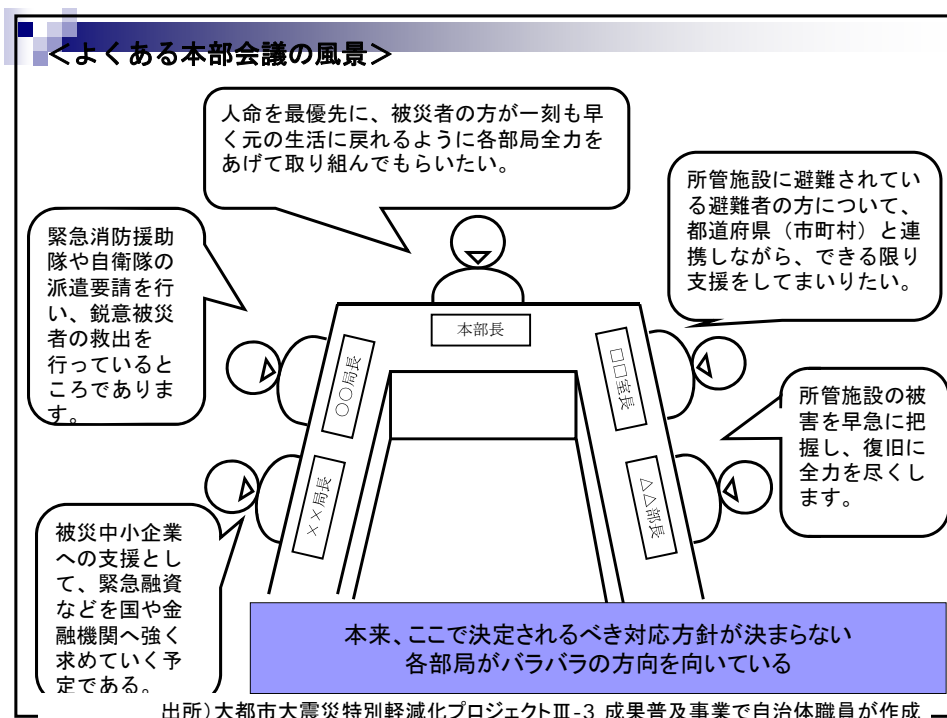
- 「災害対策本部は地方防災会議と緊密な連絡のもとに、当該都道府県地域防災計画又は市町村地域防災計画の定めるところにより、当該都道府県又は市町村の地域に係わる災害予防及び災害応急対策を実施するものとする。」

災害対策本部の存在意義

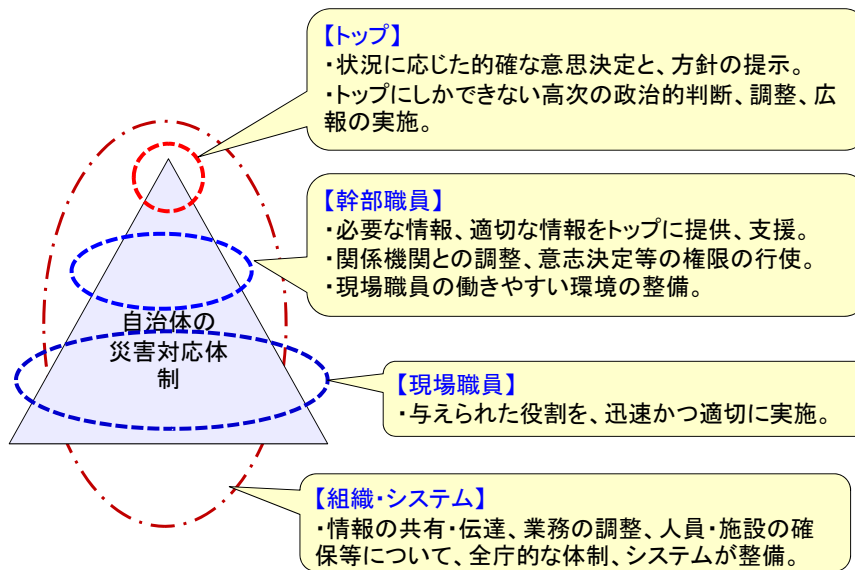
- ・非日常時の事態に対応するために、首長の名のもと「業務を迅速に」「組織的に」運営する点にある

- 災害が発生した場合、または発生のおそれがある場合には、首長をトップ(災害対策本部長)とした災害対策本部を設置し、地域防災計画に定められた対応を行う。





強い災害対策本部事務局の姿とは？



Ⅲ. 災害時の自治体トップ(首長)の役割

25

対象とした首長等の手記、インタビュー等

■手記(肩書きは災害当時)

・貝原俊民兵庫県知事、片山善博鳥取県知事、久住時男見附市長、森民夫長岡市長、小坂樫男伊那市長、小久保正雄北淡町長、他

■インタビュー

・泉田裕彦新潟県知事、会田洋柏崎市長、品田宏夫刈羽村長、石川宣雄穴水町長

※その他にも、人と防災未来センターが実施した自治体等へのインタビュー結果も参考としている。

■災害時、首長が直面した課題

■首長を支える3つのバックアップ体制

- ①自治体内部の体制、組織、施設等によるバックアップ
- ②外部の組織(国、県、防災関係機関、専門家等)によるバックアップ
- ③制度(権限、予算等)でのバックアップ

首長に求められる役割

― 首長へのインタビューより ―

<行政組織のトップとして>

■ 災害対応業務全体の方向付けと重点の指示

・災害対応における組織全体の姿勢の表明

■ 職員への喚起

・被災者支援に尽くす姿勢を含めて、職員のロジスティックスを考え、気持ちを高めるメッセージや対策

<住民代表として>

■ 住民へのメッセージの発信

被災者に前を向かせるメッセージを寄せられるのは首長だけ

■ 被災地状況のアンテナ

・対応業務の結果責任を担うものとして、被災地状況の現状把握

<政治家として>

■ 外部支援の要請、外部への情報発信

・自らの被災地が取り残されないように

・被災地外のあらゆる人たちに現状を知ってもらうように発信する

27

災害時、首長が直面した課題

1. 情報、被災イメージの不足

・直後の情報不足、被災社会についての想定、イメージ力の不足

2. 自宅・家族の被災、登庁困難

・負傷した家族への対応、登庁手段、手順が未定。

3. 施設、設備の制約

・庁舎や避難所が使えない。職務に集中できない。

4. 関係機関の調整

・国、県、市町村間の情報連携、調整の難航、視察の受入負担

5. 人員、専門知識の不足

・本部長(首長)を補佐する人員、担当者の不足

6. 費用、制度の制約

・財政負担が不安で、十分な対策を指示できない

7. マスコミ、情報発信

・市民に情報が伝わっていない。マスコミ対応の負担が大きい。²⁸

- この緊急事態にあつて、現有の体制では、あらゆる対策を網羅した地域防災計画をそのまま実行することはできない。最も急がれる対策に全勢力を投入することとし、緊急特別班編制として、情報収集・緊急救援対策に梶田信一郎総務部長、余震対策に柴田都市住宅部長、救援物資対策に豊泉進商工部長、各省庁や他府県との折衝に芦尾副知事をあてることにしたのである。
- 本部会議に事務局として出席していた災害担当の野口課長補佐には、会議に出席せず、自席で市町や自衛隊との連絡に専念するよう指示した。
- 直ちに作業にはいってもらうべく会議を散会した後も、私は本部長席で、今後とるべき緊急対策のリストアップを行いながら、一方では、指示した緊急対策の進行状況をチェックしていった。

(兵庫県知事・貝原俊民「大震災100日の記録 兵庫県知事の手記」より)

29

- 私も「生き埋め」との声がする方向へ出かけようとしたが、「町長、町長は出歩かないで町長室に居て下さい。そうでないと何かあるたびごとに町長を探しに走らねばならん、ということになります」と役場の幹部が強い口調で言った。私もそれもそうだと思い、町長室に戻って対策本部のメンバーからの報告を聞きながら指示を出していた。

(北淡町長・小久保正雄「私にも言わせてよ」より)

30

災害直後の首長の動き

31

1995年・阪神淡路大震災 兵庫県知事

- 地震発生時は、公舎の2Fにて熟睡していた。
- 地震後は**停電で真っ暗な状態**だった。
- 警察や市の消防に連絡しようとするが、**電話がつながらない**。
- 県庁まで徒歩30分以上かかるため、**音信不通の状態ならな**いよう、**公舎にて待機**。
- 7時頃、電話がつながった副知事と協議し、災害対策本部の設置を指示。
- その後、8時頃に**職員のマイカーで登庁**。

貝原俊民「大震災100日の記録」より

2007年・能登半島地震

A首長

- 3月25日9時42分に地震が発生した。
- 10時から始まる中学校の閉校式のため、校舎に入ったところだった。
- その後、**すぐに庁舎に引き返す**こととした。道中に道路の亀裂や被害を観察した。
- 庁舎に戻った後、施設の被害状況の確認をさせた。**被害が大きいと分かってきたので、避難場所の手当、炊き出しの用意のための給食室の準備を始めた。**
- 災害対策本部を**1Fのロビー**、空いたスペースに詰め所をつくって集まった。ハンドマイク片手に話しをした。

2007年・中越沖地震

B首長

- 地震発生したときは、自宅にいて作業をしていた。
- 揺れが激しく、自分の体が自由にならなかったので、大変だと思った。「市役所に行かなければ」と考えた。5分くらいで準備を終え、**家を飛び出し、自分の車で市役所に向かった。**
- 途中、道路の段差や倒壊家屋をみて、「**容易な事態ではない」「大変なことになっている**」と認識した。
- 市役所1Fに職員がいた。庁舎内部は、ロッカーが倒れ、階段も非常用扉が閉まりかけの状態であった。
- 真っ先に、**自衛隊の出動要請**を行った。

災害対応に必要な資源(庁舎、人材)の 管理

35

新潟県中越地震の場合

中越地震発生(午後5時56分)

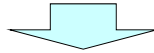
- ・川口町では庁舎が地震で被害を受け危険で入れず**庁舎前のテントに本部設置**→移動系無線が使えず、情報収集が困難
- ・長岡市では災対本部設置予定の**3階会議室が停電と漏水で使えず**
 - 1階に設置→暗くて業務に支障
- ・小千谷市では4階の大会議室に災対本部を設置することになっていたが、余震がこわい上、出入りに不便。2階と3階はものが散乱して使えない。
 - 6時40分、**消防本部前のテントが使えるという情報で本部をそこに設置**。しかし、テントには何もなく、本部機能を果たせず、おまけに寒い

(東京経済大学吉井博明先生資料より)

36

2007年・中越沖地震

- 柏崎市において、指定避難所80カ所、実際には、自主的な避難所を含めて約100カ所で避難者が生活。
- 元々の計画では、「地震後、各避難所(予定施設)に職員2名が訪問し、開錠し、避難所を設置する」ことになっていた。
- 柏崎市の市長部局職員は700名。



- 100カ所の避難所に、職員1名を、24時間交代で派遣したとしても、常時200名の職員が避難所運営にとられることになる。
- これで、通常業務がこなせるのか？
(実際には、中越地震を経験した新潟県が、すぐに各避難所に応援職員を派遣。地元コミュニティも対応。)

37

災害対策本部における首長の役割

38

刈羽村本部会議

- 本部会議にはボランティアセンターの担当者も出席⇒被災者のニーズをきめ細かく把握しているのはボランティア
- 本部長「普通にカセットコンロなんかを使って被害のなかった家で生活している人もいれば、足が悪くて動けない人、避難所での体調が悪化してくる高齢者もあり、その格差が拡大してきている。この状況をしっかり頭に叩き込んで対応してほしい。特に後者の人々を救うのが急務である」



今、何が大切なのか？注意しなければならないのか？何をすべきか、という認識を本部会議で共有できている

新潟県災害対策本部会議

『水、食料、トイレが重要課題であるので、その現状の進捗状況を報告してください。また薬の確保状況は？』

→トップが意思決定を下す時に必要な情報を部下に要求する



『体育館におられる避難者ではなく、自宅や車にいたがたも避難者として、数値を考えること。余裕をもって対応していただきたい』→被災者の安全・安心を確保する責任



- いま、優先すべきことは何かということを会議で共有している
- 単なる情報共有会議ではなく、その場で速やかに本部長が指示している

目標に基づくマネジメント

41

災害対策本部を運営するためのハードル

①縦割りを排して、部局間の連携を進める。
(特に災害時特有の業務)

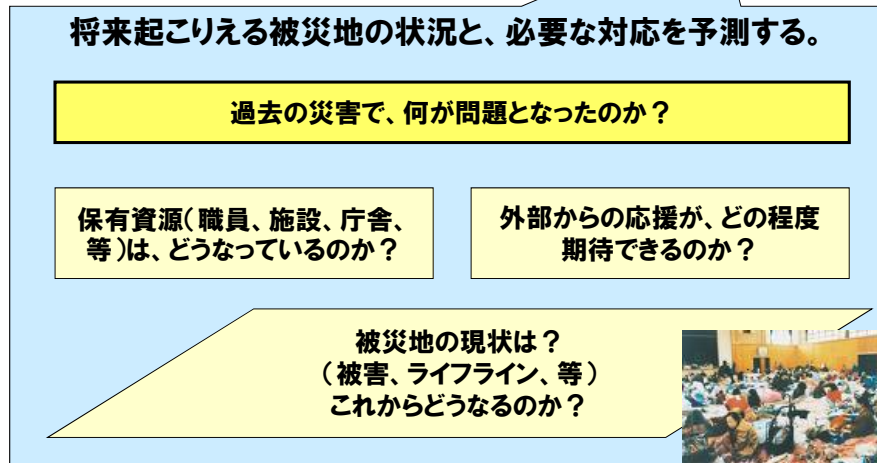
③一定の時間毎に評価し、改善を図る。

②環境、状況の変化に対応する
(人員配置、優先順位、外部応援の要請、等)

④現場へ権限委譲する
(細部は現場に任せる)

解決策の一つとして
「目標に基づく管理(マネジメント)」

①将来の状況を予測する



なぜ経験者は対応がスムーズか？

- 災害の経験がある
 - ↓
 - 災害時に何が問題となり、どういう対応をしたのか、身についている。(経験が比較の基準となる)
 - ↓
 - 入ってくる情報より先に、「こうなるだろう」という予測をし、対応の準備をすることが出来る。
 - ↓
 - 将来発生する問題に対して、先回りして、時間的・心理的な余裕を持って対応することができる。

予測のためには、経験に代わる知識が必要。

②組織で、状況認識を統一する

例：おにぎりが1万個届いた

<被災者に配布できるのか？>

- 避難者一人、一世帯当たり、何個あるのか？
- 優先して配布すべき避難所、被災者

組織で統一して共有
すべき状況認識

<追加で要請すべきか？>

- 食糧はこれで十分なのか？
- 食糧よりも、先に運ぶべきものはなにか？

- 避難所に避難していない被災者にも、食糧配布が必要だ。数は全然足りていない。
- 暑い夜になる。食糧よりも飲料水、仮設トイレを優先して運んで欲しい。

③被災者の視点にたった目標を設定する

- 行政の縦割りの中で、決められたことを粛々とこなしていても、現場のニーズには合わない、出遅れる
- 被災者が被災地で困っていること、望んでいることは何か？
→これにすべて対応するのが行政の役割ではない、実際にはできない
- 行政として「いつまでに」、「被災者・被災地を」、「どのような状態に改善するのか」、明確な表現で目標を設定する。

個別施策は現場に任せる

- 大枠を目標・対応方針として示す。
- 具体的な実行方法については、現場の状況に応じて柔軟に対応する必要がある。現場に権限委譲し、任せる。
- 目標を実現するため、縦割りを超えて、被災者の視点にたつて、組織横断的に災害対応を行う

「能動的な広報」とは

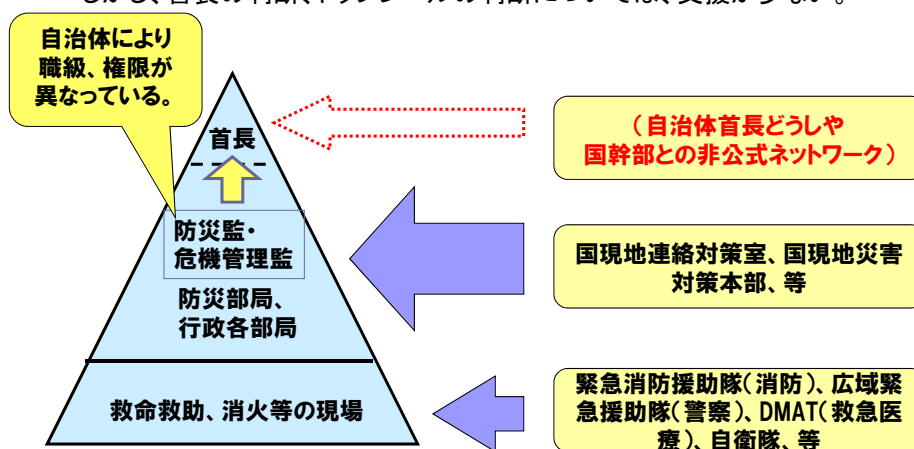
- ①被災者の立場で、先回りして情報を発信する
- ②意志、目的を明確に伝える。
- ③首長の発言としての影響力を意識する
- ④マスコミは敵ではなく、情報を伝えてくれる強い味方である
(失点主義でなく、得点主義で考える)

IV. 首長を支援する仕組みの必要性

49

■ 首長に対する支援体制は不足

- 救命救助の現場への支援は、体制が整いつつある。また、行政の現場についても、現地連絡対策室等の対応が整いつつある。
- しかし、首長の判断、トップレベルの判断については、支援が少ない。



■首長を支えた3つのバックアップ体制

①自治体内部の体制、組織、施設等によるバックアップ

- 参謀チームによるバックアップ
- 幹部職員との役割分担
- 庁内組織の活用
- 議会のバックアップ

②外部の組織(国、県、防災関係機関、専門家等)によるバックアップ

- 被災経験自治体からの情報
- 外部専門家のアドバイス
- 被災自治体首長からのアドバイス
- 国、県等からのアドバイス

③制度(権限、予算等)でのバックアップ

- 被害調査の簡素化
- 特別立法措置の実施
- 災害に備えた基金の設置

51

①参謀チームによるバックアップの例

- 危機管理監と防災局長がツートップとなり、互いの業務について情報共有を密にすることで、途絶えることなく、常に泉田知事のサポートができる体制をとった。(片方が作業や休憩をしている場合でも、もう片方が知事のサポートに当たる)
- さらに、危機管理監、防災局長には、秘書役の職員を常にそばに置いた。秘書役が業務内容を把握しているので、本人に聞かなくても情報収集ができた。
- 新潟県防災担当者インタビューより

52

① 施設のバックアップの必要性の例

- 第一、今回のように余震の恐怖におびえながら仕事を行うためには、建物に対する信頼感が絶対に必要である。特に、市町村長が心配しながらでは、適切な判断ができない。
- 災害対策の本部になる建物の耐震性を十分な水準に整備することは、非常災害対策の第一歩である。
- 長岡市災害対策本部「中越大震災」より

53

② 他の首長からのアドバイス例

- 人々は疲れ、ストレスはたまり、心がすさんでいくのが目に見えて分かった。
- 「災害後1週間もたてば、この災害、一体誰が起こしたのか？ 知事か？ それとも町長か？というところまで行きますから覚悟しておいて下さい」とアドバイスの電話をくれた災害先進地のある町長さんの言ったとおりに推移しつつあった。
(元・北淡町長・小久保正雄「私にも言わせてよ」より)

54

②国・県等によるバックアップの例

- 天竜川の増水に対しては、**国土交通省と随時情報交換**していたため、適切なタイミングで被害想定地域の住民に避難勧告を発令することができた。また、**本市の災害対策本部に県職員や警察官が同席**していたため、県及び警察ともスムーズに連携をとることができた。
- (伊那市長・小坂樫男「水害現場でできたこと、できなかったこと」より)

55

②専門研究機関からのバックアップ例

- 地震発生直後は、私は市長室に寝泊まりしていたが、余震が起きるたびに、新たな被害が発生していないか心配になり、目が冴えて眠れない状態が続いた。(中略)
- 長岡市は、**国土交通省の独立行政法人土木研究所の全面的な支援**を受けた。(中略)
- 測定値を見る限りでは、亀裂が拡大している傾向は見られず、これにより**風聞に惑わされずに安心でき、大いに助かった。**
- 長岡市長・森民夫「中越大震災」より

56

②外部専門家のバックアップ例

- **NBC災害、掘削現場火災など特殊な災害現場へ**出場し、または遠隔相談(電話等)によりアドバイスし、消防隊員らの活動を支援する制度。平成20年1月1日現在で、**10名の専門家と協定を締結**している。(東京消防庁)
- 内閣官房が行うテロ対策に関する諸企画について、必要に応じて、助言、指導等を受けるため、NBCについて高度な知見を有する専門家を、**NBCテロ対処に関する内閣危機管理監アドバイザーとして指名**している。(内閣官房)

57

③制度・予算でのバックアップの例

- 国会の対応は素早く、大震災に対処するため、二月二〇日から三月二七日までの間に**一六件の特別立法措置**がとられた。(中略)
- なかでも、内閣総理大臣を本部長とする**阪神・淡路復興対策本部の設置**に関する「阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律」の制定と、**異例の財政特例措置**を定める「阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」の制定は、復旧・復興への取組に弾みをつけるものとして、大いに勇気づけられた。
- 元・兵庫県知事・貝原俊民「大震災100日の記録」より

58

③ 予算面でのバックアップの例

- これからも、万が一また大災害が来るかも知れない、また地震が来るかも知れない。その時にも、やはり同じような地域を守るための住宅再建支援はやる必要があるだろうと思うのです。そこで市町村と相談して、万が一災害が起こった時に備えて、今から蓄えましょうと基金を作ったんです。(中略) それでは足りませんが、何らかの元手にはなるだろうと、鳥取県被災住宅再建資金を作りました。

(元・鳥取県知事・片山善博「知事の決断」より)

59

防災担当幹部の役割

60

災害の防災監等に求められる役割

- 災害対策本部長(首長)へのアドバイザー
 - 専門的な防災知識で、災害対策本部長(首長)に、適切なアドバイスを行う。
- 災害対策本部(事務局)の実質的なリーダー、マネージャー
 - 多くの自治体では、首長は防災対応の実務的知識を有していない。
 - 防災監等が、実質的なコンダクター(指揮者)として、防災関係部局を束ね、マネジメント行う。
- 庁内、外部組織を調整するコーディネーター
 - 外部の防災関係機関との窓口となり、調整を行うと共に、必要な資源について外部応援を確保する。
- 外部に情報発信する広報官
 - 被災者や外部に情報発信を行い、協力を得る。

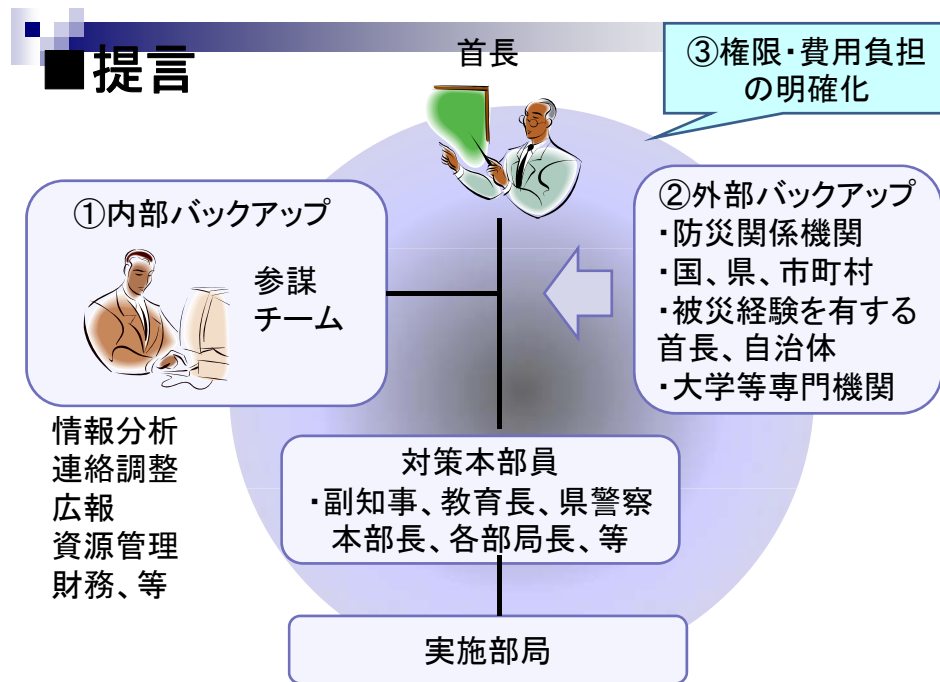
・一人何役もの役割を求められる。

61

求められる能力とは？

1. 災害時の全体像の把握
 - 被災地域の状況や、庁内での対応状況の全体像をイメージできるようになる。
2. 資源管理を行う(BCP的な視点)
 - 必要となる施設、設備、人員、情報を確保し、組織として活用できる仕組みをつくる。
3. 災害時の首長の動き、活動について知る
 - 首長が何を考え、何をしたいのか、先回りしながら対応する。
4. 災害対策本部運営の実際、方法を知る
 - 防災部局、全庁での状況認識を共有し、被災地の状況改善に向けた目標を掲げ、一体的に対応する。
5. 関係者との調整
 - 庁内、外部組織への応援要請や調整を行う。
- (6. 平時からの訓練の実施、計画の策定)
 - 災害時に円滑に対応できるよう、平時から防災部局を鍛えあげる。

62



65

①自治体内部における首長へのバックアップ体制の充実

- 内部資源は、**災害時に即応可能**であり、自らの**自治体や地域の実情に詳しい**ため、首長をバックアップする最も基本となる主体である。
- 多くの自治体で危機管理監、防災監という参謀機能を担う役職を設けているが、その位置づけは自治体により様々である。**首長を支え、庁内を指揮・調整できるだけの役職・権限**を、防災監等が有さなければならない。
- 防災監等には、**危機対応、及び行政の組織や仕組み**についての十分な知識・経験を有することが必要である。実態としては、通常の人事ローテーションの一環であったり、警察・自衛隊OBであったり、**総合的な能力を有していない場合**もある。
- 防災監等は、研修受講や他の自治体の防災監等との交流により、危機管理能力を向上させるとともに、非常時の相互支援の基盤をつくる必要がある。
- 参謀が一人では、被災するリスクがあることに加え、一人の防災監だけでは首長のサポートと庁内の指揮の両方を続けることは業務量的に困難である。**参謀“個人”ではなく、参謀“チーム”として機能させることが求められ、それにより人事異動においても空白期を無くすことが可能となる。**

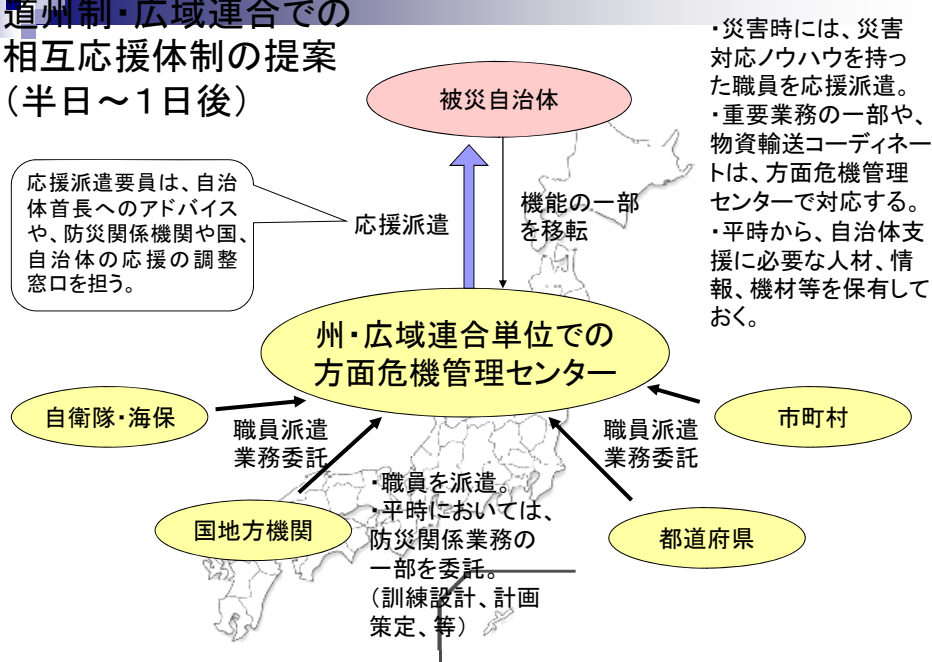
66

②外部資源の活用による首長へのバックアップ体制の充実

- 外部の人的資源の活用は、導入までの時間をできる限り短くすることが求められ、**平時からの連携、協定等が不可欠**である。
- 危機には災害、NBC事故、有事など様々な事象が存在しており、それら全てを自治体内部の資源で対応するのは困難である。
- 最近では、**国の現地連絡対策室や被災自治体(兵庫県、新潟県、小千谷市等)**による**相互支援**の取組がみられる。被災自治体が、被災経験のある自治体や国のノウハウや、大学等の研究機関の専門知識を導入できるよう平時から仕組みを整備すべきである。
- 首長の災害対応能力を向上させるため、災害時だけでなく、**平時から防災研修等で専門家のノウハウを活用**すべきである。(例えば危機管理幹部向け研修として、人と防災未来センター「防災監・危機管理監コース」がある。
- 首長の悩みは、首長経験者にしか分からない。例えば「被災自治体サミット」を定期的に開催するなど、**首長どうしでのバックアップの体制**を整備すべきである。

67

道州制・広域連合での相互応援体制の提案 (半日～1日後)



③ 法制度・予算面からのバックアップ

- 災害対応は、自治体だけでなく**警察や消防、自衛隊など実行部隊を持つ防災機関との連携により実施するもの**であり、それらの機関との情報や対応方針の共有が重要になる。
- そこで、災害時等に情報共有や役割分担が円滑に進むように、**各組織の果たすべき責務や有する権限について、制度的にも明確に規定すべき**である。
- 首長が思い切った災害対応・復興事業を実施するには、国による**予算の裏付けが必要**である。大規模な災害被害に対して、速やかに柔軟に対応するには、復興基金の造成や特別措置法が求められるため、その可否や基準については平時から明らかにすべきである。
- 災害対策基本法、国民保護法、感染症法など、危機の事象ごとに定められている現在の法体系では、**いずれにも該当しない危機が発生する可能性や、事象ごとに異なる体制で対応する必要がある**。様々な危機事象に対する**首長の権限を明確にし、包括的に対応できる法体系への見直し**が求められる。

69



END

ご静聴、ありがとうございました。

70