

自治体のオールハザード危機管理体制における バックアップのあり方

研究調査報告書

2010 年 3 月



(財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究調査本部 安全安心なまちづくり政策研究群

自治体のオールハザード危機管理体制における バックアップのあり方

平成22年3月

(財)ひょうご震災記念21世紀研究機構

安全安心なまちづくり政策研究群

報告書 要旨

(1) 研究のねらい

- 平成20年度までに行った「我が国危機管理機能のバックアップ体制」において研究した成果を、住民の安全に責任を負う都道府県知事や市町村長が様々なハザードに取り組む際にバックアップするあり方について研究を行い提言する。
- 対象とするハザードは、地震や水害などの自然災害、大型の産業事故や人為的脅威など、できるだけ広範囲に考える。

(2) 当該研究の特色

- 自治体の災害対応については多くの既往研究があるが、都道府県知事、市町村長の災害対応については、個別の記録は存在するものの、体系的に収集、分析したものはなかった。
- 本研究では、人と防災未来センターにて過去に実施した首長へのインタビュー記録、自治体の災害対応状況調査、既存の首長の手記、自治体の災害対応に関する資料、論文等を収集、分析して教訓を導き出し、自治体の災害対応、特に首長に対するバックアップ体制のありべき姿を提示したところに特色がある。

(3) 当該研究の研究手法（アンケート、ヒアリング、研究会方式等）

- 自治体の首長の災害対応についての文献資料、手記、インタビュー記録等を分析した。
- 自治体の危機管理担当者へのインタビューを実施した。
- 研究会の各委員から、個別にアドバイスを受けた。

(4) 研究の成果及び結論

- 自治体は、危機により根拠法が異なる。災害対策基本法に基づく災害対応については、阪神・淡路大震災等の災害対応の実情に応じて、法律や実務的な対応が改善され続けているが、後追的であり、自治体による組織体制の違いがあること、国による市町村・都道府県への事務局機能の支援方法が明確でないこと、市町村の規模・対応力がまちまちであるにも関わらず県との役割分担が明確でないこと、という課題がある。また国民保護法に基づく有事対応は、国のトップダウンで各自治体が標準的な対応計画を策定しており、首長（対策本部長）の役割も明確であるが、発動された事案がないため実効性の評価は出来ない。
- 自治体では、同一の部局が災害・事故対応及び有事対応の両方を担当し、危機原因が違っても統一的な体制で対応できるよう努力している。しかし、2009年の新型インフルエンザのように、根拠法が明確でない場合（感染症法を準用）は、県、市、国の役割分担や権限、情報のやりとりが明確ではなく、混乱が発生した。災害対策基本法、国民保護法に当てはまらない危機にも対応できるよう、より普遍的・総合的な危機管理計画が求められている。
- 大規模災害を経験した自治体では、多くの場合、首長は初めての経験であり、内部・外部の支援を得ながら、災害対応を行っている。任期中、大規模災害を何度も経験することは例外だと考えられ、知識面でのバックアップ体制が必要だと言える。（2004年新潟県中越地震、2007年新潟県中越沖地震を続けて経験した新潟県、刈羽村は例外的に、首長は、自らの災害経験を活かすことでスムーズな対応が出来た。）

(5) 政策提言

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

- 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。
- 防災監等としては、行政官だけでなく、自衛隊や警察のOBなど危機管理の専門家を任用する事例もみられる。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り、不足する能力については研修等で補う必要がある。
- 防災監等は、適切な研修の受講や他の自治体の防災監、危機管理監との意見交換・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。

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

- 危機には災害、事故、事象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。例えば災害時には、災害救助法、激甚災害法の適用や罹災証明の発行、避難所運営、被災者支援、二次災害の防止など、平時にはない特殊な業務が発生する。被災経験のない自治体では初めて対応する業務となるため、被災経験のある自治体や国の行政ノウハウや、大学等の研究機関の専門知識を導入することが求められる。
- 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るべきである。(例えば首長向け研修として、(財)消防科学総合センターによる「市町長防災危機管理ラボ」人と防災未来センターにおけるトップフォーラムなどの研修制度がある)

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。そこで災害時にスムーズに連携を行うため、平時から他の自治体及び防災関係機関のトップ及び参謀グループどうしの交流・意見交換を図り、災害時の対応について共有すべきである。さらに、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柔軟に対応するには復興基金の造成が求められるが、その可否や基金規模、事業内容については時間がかかっているのが現状である。地域の実情に明るい地方自治体が、住民の支援ニーズに柔軟に対応するため、復興予算の国負担について基準や設置内容、時期を明確に定め、首長が予算の心配をせず災害対応・復旧事業に取り組めるようにすべきである。

<目次>

1. はじめに	1
(1) 調査研究の背景	1
(2) 目的	1
(3) 研究の特色	1
(4) 研究手法	1
2. 自治体へのバックアップ体制	2
(1) 災害対策基本法における位置づけ	2
(2) 自治体へのバックアップ体制事例	2
(3) 新潟県中越地震における人と防災未来センターによる支援	4
(4) 危機管理専門幹部の設置	4
3. 災害対応における首長の役割とサポート体制（手記等の分析）	6
(1) 首長が直面した課題	6
(2) 首長が受けたバックアップ	12
4. 災害以外の危機における自治体の対応体制	17
(1) 鳥取県における有事対応	17
(2) 新型インフルエンザ対策	19
5. 結論	21
(1) 成果のまとめ	21
(2) 提言：危機における首長のバックアップ体制のあり方	21
(3) 方面危機管理センター（仮）の活用	25
6. 参考文献・引用文献	26

1. はじめに

(1) 調査研究の背景

平成20年度までに行った「我が国危機管理機能のバックアップ体制」において研究した成果を、住民の安全に責任を負う都道府県知事や市町村長が様々なハザードに取り組む際にバックアップするあり方について研究を行い提言する。対象とするハザードは、地震や水害などの自然災害、大型の産業事故や人為的脅威など、できるだけ広範囲に考える。その理由は、市民はすべてのハザードにさらされていること、事後対応のあり方は初動態勢に若干の違いはあるものの、復旧・復興段階以降は類似していることによる。

(2) 目的

日本の自治体は、大きく有事対応と災害対応とで体制が分かれているが、それ以外にも平成21年5月以降、日本でも感染が広がった新型インフルエンザなど、自治体による対応が必要な様々な危機が存在している。そこで様々なハザードに対する法制度及び自治体の対応体制を整理する。そして緊急時だけでなく復興期も含めて、首長の果たすべき責務とそのサポート体制のあり方、及び自治体と防災関係機関、支援組織等との連携のあり方について明らかにする。さらに、これらの調査結果を踏まえ、自治体の危機管理に必要なバックアップ体制についての提案を行う。

(3) 研究の特色

自治体の災害対応については多くの既往研究があるが、首長の災害対応については、個別の記録は存在するものの、体系的に収集、分析したものはなかった。

本研究では、人と防災未来センターにて過去に実施した首長へのインタビュー記録、自治体の災害対応状況調査、既存の首長の手記、自治体の災害対応に関する資料、論文等を収集、分析して教訓を導き出し、自治体の災害対応、特に首長に対するバックアップ体制のあるべき姿を提示したところに特色がある。

(4) 研究手法

災害対応を行った首長の手記や、人と防災未来センターが実施したインタビュー調査の結果から、首長の災害対応を支援した要因、障害となった要因を抜き出し、分類を行った。さらに自治体の危機管理体制に関する国報告書や、書籍、論文等の文献調査を行った。その後、幅広い危機における自治体や首長の対応を把握するため、以下の2つの事例調査を行った。

- 有事を想定した国民保護計画について、日本で最初に国民保護計画を策定した鳥取県の実況についてインタビュー調査を行った。
- これまで想定されていなかった危機である、昨年新型インフルエンザ対策の検証報告書、知事会提言の分析を行った。

上記の結果をもとに、自治体、特に首長をバックアップする仕組みについて提言を行った。

2. 自治体へのバックアップ体制

(1) 災害対策基本法における位置づけ

阪神・淡路大震災後の災害対策基本法の改正（1995 年 12 月公布）により、自治体間の連携について以下のような事項が設けられた。（参考文献 21 より）

●国の現地対策本部の設置（第 25 条、第 28 条）

阪神・淡路大震災の際に設置された現地対策本部は、被災地の自治体との連絡調整、被災地の情報及び支援要望の収集、国の施策に係る情報の被災地への提供等に大きな役割を果たした。そこで、大規模災害時には、国会の事前承認（事後報告は必要）なしに、非常災害対策本部又は緊急災害対策本部に現地対策本部を設けることができることとされた。また、現地において迅速かつ的確な災害応急対策を実施するため、関係指定地方行政機関の長や地方公共団体の長、指定公共機関、指定地方公共機関に対する指揮権など非常（緊急）災害対策本部長の権限の一部を、現地対策本部長に委任することができることとされた。

●地方公共団体の相互協力（第 25 条）

大規模災害時には、被災地方公共団体のみでは対応が困難であることから、相互協力の努力義務が新たに設けられた。また、災害の発生により、市町村がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなった場合には、従来より、警戒区域の設定や他人の土地等の一時使用、住民等への従事命令など市町村長が実施すべき応急措置を都道府県知事が代行しなければならないとされてきたが、さらに、避難の勧告・指示についても都道府県知事が代行することとされた。

(2) 自治体へのバックアップ体制事例

① 国からの支援の仕組み

●現地災害対策本部

- ・ 阪神淡路大震災をきっかけに、国の緊急災害対策本部、非常災害対策本部に「現地対策本部」を設置できるようになった。
- ・ 東南海・南海地震や首都直下地震、東海地震等が発生した場合には、現地における被災情報のとりまとめや、災害応急対策の調整（被災地内における広域的な資源配分等の調整等）を迅速かつ的確に実施するため、内閣府副大臣または政務官を長とする緊急災害現地対策本部を置くことが決まっている。

●現地連絡対策室

- ・ 広域大規模災害でない場合でも、国は、平成 12 年に有珠山現地連絡調整会議、現地対策本部を設置、平成 16 年中越地震では現地連絡調整室、後に現地支援対策室を設置するなど、現地での支援活動を実施してきた。
- ・ 平成 19 年の能登半島地震、中越沖地震では、国の現地調査団の一部が残る形で、

「現地連絡対策室」が設置され、地元自治体の災害対応への助言・相談・要請に応じることとなった。

- ・ 現在に至るまで、現地本部が設置されるに至らない規模の災害では、この「現地連絡対策室方式」が、引き継がれている。

② 自治体どうしの共助の仕組み

● 応援協定

- ・ 大規模災害発生時には、ライフラインや庁舎、店舗等の被災や、職員の登庁の遅れなどにより自治体の災害対応能力が低下する。
- ・ 自治体だけでは、大量の緊急・応急対応業務を遂行できないため、災害後の緊急・応急活動に関する人的・物的支援について、自治体間、あるいは自治体と民間事業者、関係機関との間で協定を締結し、応援内容について定めている。
- ・ 協定内容としては、物資・人材の供給、医療救護活動、緊急輸送活動、など様々な事がある。
- ・ 平成 8 年 7 月には全国知事会において全都道府県による相互応援協定である「全国都道府県における災害時の広域応援に関する協定」（以下、「全国都道府県広域応援協定」）が締結され、全国レベルでの応援体制が整備された。応援内容は、被災地における救援救護、災害応急・復旧・復興対策とそれに係る人的および物的支援とされている。

参考：全国都道府県広域応援協定

1. ブロックによる広域応援の連絡調整

- ・ 被災県（要請）→ブロック幹事県（連絡）→全国知事会（調整）←→各ブロック
- ・ 被災県はブロック幹事県に応援を要請。被災県のブロック幹事県は応援要請内容について全国知事会に連絡。
- ・ 全国知事会是他ブロックと応援内容について調整（あらかじめ応援の順位が定められている。）
- ・ 各ブロックの幹事県（幹事県が被災した場合には副幹事県）が、応援内容についてブロック内の総合調整を行う。

2. 広域応援の内容

- ・ 救援・救護及び応急
- ・ 復旧対策並びに復興対策に係る人的・物的支援、施設若しくは業務の提供・幹旋

3. 経費の負担

- ・ 原則、応援を受けた被災県が負担（被災県と応援県が協議し合意した場合は応援県が負担）

●ネットワークおぢや

- ・新潟県中越地震（2004 年）の災害対応で蓄積された経験と教訓を、自治体間で共有し、新たな災害が発生した際には、被災経験者が現地に赴き、アドバイスやノウハウの提供を行うために組織された。
- ・2007 年 3 月に発生した能登半島地震や 7 月に発生した中越沖地震では、罹災証明書の発行業務等の実務を支援した。

(3) 新潟県中越地震における人と防災未来センターによる支援

人と防災未来センターの主要事業の一つとして、災害対応の現地支援がある。2004 年新潟県中越地震では、発生翌日の 10 月 24 日に研究員 2 名を先遣隊として現地に派遣し、その結果を受けて、10 月 25 日から 11 月 7 日までの約 2 週間にわたって、新潟県知事の要請により兵庫県が派遣した「新潟県中越地震被災地支援チーム」の一員として、被災地である新潟県災害対策本部で、被災地の自治体の対応や被災者のニーズを把握しているかについて、阪神・淡路大震災の時はどの時期でどのようなニーズがあったか、などの助言を行った。たとえば、住宅再建に至る過程など、阪神・淡路大震災から行われてくる調査研究の成果が生かされている。また現地派遣終了後、ただちに「新潟県の震災復興に向けて」という提言をとりまとめている。なお現地支援における支援内容は、以下のようなものだった。（参考文献 11 より）

■発災から 1 週間（10 月 25 日～31 日）

- 助言内容：被災市町村の災害対応状況の把握、避難所の状況把握、住宅再建支援策の検討、2 次災害の防止、学校再開、復興基金、地理情報システムの活用

■1 週間から 2 週間（11 月 1 日～7 日）

- 助言内容：総合的な生活再建プログラム作成の重要性、関係者との連携による被災者ニーズ把握、被災者の自主的な再建への配慮、総合的な復旧・復興情報の提供、復興の理念と目標の明確化

■その他

- 情報収集体制、災害ボランティア、災害対応業務支援を目的とした GIS 構築、生活再建支援プログラム、ライフライン、今後の復興支援方策について

新潟県中越地震において、人と防災未来センターが現地支援活動で存在感を発揮できたのは、自治体の災害対応ノウハウがまだ不十分であったこと、泉田知事の就任直前の地震で知事へのブレーンが求められたこと、被災対応ノウハウを持つ兵庫県と一体となって活動できたこと、が大きな要因として考えられる。新潟県中越地震以降は、同様の本格的な支援活動は実施されていない。

(4) 危機管理専門幹部の設置

各自治体において危機管理を専門的に担当する幹部として、防災監・危機管理監などと呼ばれる危機管理専門幹部を設置する動きが進んでいる。平成 18 年度の調査結果（参考文献 16）によれば、都道府県においては、約 9 割で危機管理専門幹部が設置されており、その過半数（47 都道府県のうち 26 団体）が部長級、2 団体が部長級より上となっ

いる。また参考文献 22 によれば、市町村の危機管理担当幹部の職級は、政令市では部長級より上が 35%、部長級が 65%であるが、一般市では部長級より上が 9%、部長級が 47%にとどまり、課長級が 25%となる。町や村では、それぞれ課長級が 73%、84%となり、規模の小さな自治体ほど、危機管理担当幹部の職級が低くなる傾向がみられる。

危機管理専門幹部が次長級の場合には、部局長級を補佐することになり、所属部局の危機管理以外の権限（人事、予算等）が活かされるメリットがある。その一方で、他の部局との調整が行いにくいというデメリットがある。一方、危機管理専門幹部が、危機管理担当部局の部長級の場合には、危機管理のみ専門に担当することで機動的に対応しやすいメリットがある。一方、デメリットとしては、他の部局長と同等の地位のため、他部局との調整が行いにくいことがある。また危機管理専門幹部が部長級より上で、全部局を統括する場合には、各部局への指揮命令系統が容易であり、全庁的な総合調整が図りやすいメリットがある。一方、平時においては担当職員との距離が遠く、直接的なマネジメントができにくい場合がある。（参考文献 16 より）

3. 災害対応における首長の役割とサポート体制（手記等の分析）

緊急時だけでなく復興期も含めて、首長の果たすべき責務とそのサポート体制のあり方、及び自治体と防災関係機関、支援組織等との連携のあり方について、過去の災害記録や文献資料、インタビュー資料等より明らかにする。そこから、首長は、「何に困ったのか」、「誰からの、どのような支援、助言に助けられたのか」をピックアップし、整理を行った。なお以下の肩書きは、災害当時のものを用いている。

(1) 首長が直面した課題

① 情報

●直後の情報不足

後で分かったことだが、直下型地震では、同じ市内でも場所によって揺れ方に大きな格差があり、私の住む一帯は、家が倒れるような被害はなかった。

ガラスの破片が散乱しているので、スリッパを履いて、懐中電灯を頼りに家の中を点検しているところへ、電話のベルが鳴った。神戸の北に接する三田市と、京都市に住んでいる息子たちからの安否を気遣う電話だった。受話器を置くまもなく、続けて播磨の知人からも連絡が入った。

大きな地震だったが、いずれも、大した被害はないとのことだった。

断続的に余震が続いて、その都度、食卓の下に避難していた妻は、それが収まる度に、神戸市内の知人で気になる方の様子を電話で聞いていた。皆、予期せぬ大きな地震に驚きはしたが、大丈夫とのことと、この時点では、地震の激しさのわりには被害が少ないことに安堵した。

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」（参考文献1）より

●災害の想定、イメージの欠如

（住民の要望には応えられなかった原因はいくつもありますが）、一番大きなものは災害対策本部長（市長）としてこれほど大きな災害を予想していなかったことではないかと思われます。予想もできない大規模な災害のため、県への連絡や知事に対する自衛隊要請等の初期の手順は曲がりなりにも実行できたのですが、その後に打つべき対策として、報道関係者の対応、救援物資の受入れ、避難所への物資の配送、ボランティアの受入れ、情報の一元化など、一部混乱を招くものになりました。

本部は、数日間、対症療法に明け暮れました。孤立集落からの住民の救出、毛布と食糧の配布、国・県への報告、報道関係者の対応、救援物資の受入れ等々、また、数日間続いた余震で日々被害が拡大したことも混乱した原因の一つです。

小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」（参考文献5）より

ところで、計画外の避難所が形成されたことは、必ずしも計画がずさんだったとは言いきれないと思う。（中略）市民が計画の予想を超えた行動をしたのは事実であるが、大切なことは、予想を超えることは常にありうるという心構えであろう。今回肌身にしみて学んだことは、よりしっかりした計画は常に必要であるが、非常時には「臨機応変に対応すること」が、それ以上に重要であるという単純な事実である。
長岡市長・森民夫、長岡市災害対策本部「中越大震災」（参考文献 19）より

② 自宅被害・登庁

●家族への対応

私の家族は当時四人でしたが、娘は病院勤務のため、職場に張り付き、私は当然のことながら自宅へ帰れず、当時八十九歳の母を妻が看ながら避難所生活をよぎなくされたわけですが、親戚の方が駆けつけてくれて、母を当分の間預かってくれることになり、大変助かりました。
小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」（参考文献 5）より

芦屋の女性市長・北村春江は市北部の朝日ヶ丘町の庭に面した 1 階の部屋で寝ていた。地震に跳ね起こされて、真っ暗な庭にパジャマのまま逃れ出た。縁側から家族を呼ぶと、2 階から次男が、1 階からは倒れてきたタンスで腰をうって骨折した夫がうめきながらはい出してきた。地震ではずれ落ちた雨戸に布団を敷いて夫を寝かした。市長は寒さにふるえて、軒下の物干しざおにかかっていた息子のジョギング用ジャージをまとった。息子のジョギングシューズも借りたが、北村市長はこれらを 2 ヶ月も身につけたまま帰宅しない日々を迎えることになる。 （中略）庭にぼうぜんとしていた市長の前に、日高滋秘書課長の乗用車が現れた。 （中略）北村市長が日高課長の手を借りて、夫を近所の私立芦屋病院へ運び、その車で市役所に着いたのは、7 時すぎだったようである。
芦屋市長 北村春江「阪神・淡路大震災誌－1995 年兵庫県南部地震－」（参考文献 20）より

●登庁手段、手順が未定

防災服に着替え、家内には「しばらくは帰れないかもしれない」と言いおいて、自転車に飛び乗った。頭の中は、十年前に神戸でみた大火災の恐ろしい光景でいっぱいになった。自転車をこぎ始めると、再び強い地震におそわれる。今思えば六時一分の強い余震であろう。外に避難していた市民の悲鳴が聞こえ、家々の窓ガラスががたがたと激しい音を立てた。
長岡市長・森民夫、長岡市災害対策本部「中越大震災」（参考文献 19）より

兵庫県は職員の当直制度をとっておらず、災害が発生すると担当者が直ちに出勤する体制になっている。まもなく防災担当からの状況報告が入るはずだが、なかなか連絡がこない。公用電話を着信用とし、私用電話で、こちらから何度も県庁や関係機関にダイヤルしてみるが、いっこうに通じない。

（中略）

とにかく登庁の準備をする。一一〇番に電話をしても通じないので、単独で登庁をすることも考えたが、歩いて登庁するとなれば優に四〇分～五〇分はかかるだろう。その間、音信不通のまま、私が所在不明となるわけにはいかないし、公舎が県庁の次に連絡がとれやすい場所なので、状況がある程度把握できるまで連絡を待った。

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」（参考文献 1）より

③ 施設・空間

●施設の損傷

市役所に着いた時、市役所庁舎は真っ暗く中に入れない状態で、前の駐車場に助役・各課長はじめ、数人の職員がおりました。庁舎は内部の状況が掴めず危険ですので、百メートル程離れた消防庁舎前の駐車場に本部を設置するよう指示し、強い余震の続く中、テントを張り災害対策本部を設置しました。

小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」（参考文献 5）より

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」（参考文献 19）より

災害対策本部では、連絡の取れる避難所には、日没後で停電のため施設の安全確認が難しいことと、依然として強い揺れを伴う余震が続いていたため、建物内への避難誘導は見送るよう指示しました。

小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」（参考文献 5）より

六時二〇分ごろ市役所に到達。停電していたが、非常用電源が作動して、かろうじて明かりがついている。職員に聞くと、三階と四階は水が漏れているとのこと。一階のロビーで、集まってきた数人の幹部職員を集め、すぐに災害対策本部会議を開き対応策を協議した。すると激しい余震。全員が市役所の外に避難する

羽目になった。これは六時三四分の強い余震であった。
停電と水漏れがあつては市役所が使えない。そこで消防本部に災害対策本部を置くことを決定、直ちに移動し、七時前には災害対策本部会議を開くことができた。
長岡市長・森民夫、長岡市災害対策本部「中越大震災」（参考文献 19）より

●フロアの使い方

本部は一フロアで関係者全員がおりますので、ここでの情報やりとりは正に瞬時にでき便利でしたが、市民からの連絡・要望はじめ、各部の話や電話が全て聞き取れる範囲なので、逆に言うと騒然としていて物事に集中できないという欠点もありました。 私を含め、副本部長と本部員は、最後までこの場所で過ごしましたが、司令塔の副本部長は途中からは別の部屋で執務した方が集中できてよかったのかとも思います。
小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」（参考文献 5）より

④ 調整

●国、県、市町村間の情報連携の不足、調整の難航

災害発生当日から二・三日は、（県と市ともに）お互いにパニック状態で情報交換はありませんでした。（中略） 三・四日経った頃から、県長岡地域振興局を中心に具体的な事項について調整が行われましたので、助かりました。
小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」（参考文献 5）より

十月六日に地震があつて、十七日にはこの住宅再建支援制度の創設を公表することにしたのですが、その前に霞ヶ関の関係官庁へ、その報告へ行きました。それまでも一応そういう情報は電話で伝えてあったのですが、とにかく凄い、あまりにも強い反発がありました。そんなことは出来ないし、またしてはいけない。なぜなら、これこれこういう理由だと綿々と綴られた FAX が止め処もなく流れてきていました。
鳥取県知事・片山善博「災害復興とそのミッション」（参考文献 17）より

後日、現地にメンタルケアに入っていた精神科医から、「私たちは懸命にメンタルケアをしたけれども、最大のメンタルケアは一〇月一七日の『住宅再建支援を行う』という知事の記者会見だった」という話を聞いて、「ああ、なるほどなあ」と思いました。被災者のみなさんの気が滅入り始めた時に、「住宅再建支援をしますから、みなさん元気を出して、今までどおり元の場所に住めるように、頑張りましょうね」というメッセージを出すと、みなさんはそれをさっと受け止めて、それまで避難所でもんもんとしていた人たちがすっと立ち上がってくれました。

鳥取県知事・片山善博「災害復興とそのミッション」（参考文献 17）より

●視察の受入

当初、十日間位は、本部で計画立案のため、皆さんの意見を聞くようなゆとりは全くありませんでした。県との連絡、食糧手配、救援物資の受入れ等、目の前の仕事に忙殺されました。また、政府関係者はじめ多くの方々に小千谷を訪れていただきましたので、この方々に対する準備、応対も大変な労力と時間を要しました。

小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」（参考文献 5）より

⑤ 人員

●本部長を補佐する人員の不足

災害時にゆとりある人員配置をすることは無理なところもありますが、本部には本部長を補佐する職員（秘書）の他に一人程配置しておく必要があると感じました。

小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」（参考文献 5）より

大規模な災害になると被災地の市町村では、次から次へと初めての、しかも膨大な量の業務をこなさなくてはならず、これら进行处理する人員が全く不足することになります。国・県からは補助金等の財政的な支援があり、県や他市町村からは応援職員の派遣もありますが、あまりの業務量に絶対的な人手不足は解消せず、それが復旧、復興が進まない原因の一つになっているという側面もあります。制度が軌道に乗るまでは、国や県の担当者が市町村に常駐する等、膨大な業務に対する人的、或いは財政的な支援が必要であり、新たに制度を創設する際は、その事務を行う市町村の負担を極力増やさないように考えていただきたいと思います。

小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」（参考文献 5）より

八時三〇分、災害対策室の被害がひどいため、庁議室で最初の災害対策本部会議を開催した。会議に先立ち、寒風が吹き込む窓を応急修理するため、職員が割れた窓ガラスの上からカーテンをガムテープで止めた。外光をさえぎられ、わずかに非常灯のあかりだけの災害対策本部は、さながら最前線に張られた野戦テントの作戦会議の雰囲気である。二一人の本部員中、この時刻に席に着くことができたのは、私と芦尾副知事、それに三人の部長だけであり、災害担当職員は二人にすぎなかった。

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」（参考文献 1）より

一七日の午後の段階で、対策本部は、避難者の数は一七万人を超えると試算し、

この一七万人の人が三日間を過ごせるだけの救援物資を確保することに全力を傾注していた。また、市内の公園に避難している被災者のためのテント敷設も急がれた。

(中略)

そのため、かつて防災に携わった経験者を全庁的に招集した。

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」(参考文献 1)より

⑥ 費用

● 応援費用の負担

今回の災害経験を踏まえ、ぜひ改善していただきたいことは、支援に要する費用負担の共済制度を確立することである。今回、多くの自治体等からの支援により、長岡市が立ち直ることができたことに感謝している。しかし、支援に要した人件費や旅費等の費用負担の問題がある。

(中略) 長岡市長としては、非常災害時に費用の負担などは頭になく、必要な要請を躊躇なく行ったし、首長としての当然の務めであると考えている。しかし、要請者側費用負担の原則が、必要な支援要請を遅らせる原因になっていることも事実である。

長岡市長・森民夫、長岡市災害対策本部「中越大震災」(参考文献 19)より

⑦ マスコミ・情報発信

● 広報、情報発信の不足

中越大震災を教訓とし、広報に関する課題として、震災後、市民の方々の生活が少し落ち着いた段階において数多く寄せられたのが「市長の姿が見えない」との声でした。言うまでもなく、私は不眠不休の状態で震災復旧・復興に奮闘していましたが、自然災害というやり場のない市民感情もあってか、残念ながら市民の方々にその姿は伝わっていなかったようです。この点が、広報方法としての最大の反省点であり、市民の方々を早く安心させるためにも、災害発生時には広報手段を問わず、まず首長の声を伝え続けるべきであると感じました。

小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」(参考文献 5)より

● マスコミへの対応

十月二十六日、「報道関係者の皆様へ」という文書を出し、副本部長(助役)が「本日からマスコミの皆さんに対し、本部の職員が報道発表を二時間おきに対策本部前の廊下で行います。対策本部への取材は、各部長だけにしてください。その際には各社一人に限らせてください。本部内での撮影は許可を受けてからにしてください。もし緊急の情報があった場合には、その都度発表するので了解をお願いします」という旨の話をして、承諾してもらうとともに、その要旨を文書

にして配布掲示し、協力を求めることとなりました。これ以後、マスコミが大挙して本部に入ることは少なくなりました。

小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」（参考文献 5）より

報道陣が押し寄せる中で、後日とりわけ切実な問題となったのがテレビの中継車をはじめとするマスコミの車両の問題でした。（中略）何度かお願いしても思うような効果が見られず困っていました折、地元テレビ局のベテラン記者が市役所前駐車場の様子を見るに見かね、「私達マスコミの方で今の状況を打開できるよう話し合ってみるから」と言ってくれました。その結果、市役所駐車場へはテレビの中継車は置かず、他の車両もずっと駐車したままにしておかないということで決着を見ることができました。

小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」（参考文献 5）より

6 チャンネルの久米宏のニュースステーションのように生でリアルタイムでキャスターとやり取りする場合は、緊張はするが、こちらの言ったことはそのまま放送されるので安心して見ていることができる。

ところが NHK の場合は、前もって録音しに来る、というケースが多かった。そのために一時間余りかけて録画し、その中から数分だけ放送局の都合のいいところだけ使用する、というようなやり方は大変に「要注意」であった。

取材する側とされる側の信頼関係を損なうなあ、と思ったこともしばしばであった。

北淡町長・小久保正雄「私にも言わせてよ」（参考文献 4）より

(2) 首長が受けたバックアップ

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

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（人と防災未来センター）より要約

●幹部職員との役割分担

騒然たる本部事務所でしたが、被害状況の把握、各部に対する指示等は副本部長の助役があたり、適切な対処ができたと自負しています。

小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」（参考文献 5）より

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」（参考文献 4）より

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」（参考文献 1）より

●庁内組織の活用

せかされる思いで、私はまず、各部局で緊急に手をつけねばならない事項のメニューを細かく拾い出し、その一つひとつについて、それぞれの部局が責任を持って具体的に対処するよう指示を出した。「分野別メニュー方式」とでも言おうか、例えば、飲料水は企業庁、食料は農林水産部、日常生活用品は生活文化部と、日常、行政で担当する専門分野について、それぞれの部局に責任を持って対処を委ねる方式であり、最も効率的な役割分担である。

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」（参考文献 1）より

●議会のバックアップ

本部は、議会との調整があります。今回の場合は幸いにも、議長が私と一緒に二十四時間体制で自発的に手伝っていただきましたので、本部の動きや内容は誰よりも熟知されており、大変助かりました。

小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」（参考文献 5）より

② 外部の自治体関係者、専門家からのバックアップ

●被災経験自治体からの情報

少し落ち着いたところで時間を見つけて、阪神・淡路大震災の時の記録を編纂した神戸復興誌、芦屋市の記録誌を、神戸市、芦屋市のそれぞれの職員の方が救援のためいち早く駆けつけてくれた際に持参してくれましたので、この復興誌・記念誌により、次にどんなことが起き、どんな対処をしたのかを見て、参考にしながら本部運営にあたり、大変役に立ちましたので、記録の大切さを再認識しました。

小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」（参考文献 5）より

●外部専門家のアドバイス

ある時、町長室で消防団長と打ち合わせをしていたら、一人の訪問客があった。名刺を交換すると、東京の某女子大学の教授で、災害心理学が専門とのこと。（中略）さらに続けて教授は、「行政関係者として住民対応が困難になるのはこれからです。医学的サイドからの対応も必要となり、メンタルケアや、カウンセリングも大切になります。町長さんも大変ですが、そのあたりの点にも留意しながらがんばって下さい」と、私を激励して立ち去られた。（中略）一時間余り交わした会話の内容は良く覚えており、それからますます難しくなった住民対応を進める上で、非常な参考になったといまだに感謝している次第である。

北淡町長・小久保正雄「私にも言わせてよ」（参考文献 4）より

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、長岡市災害対策本部「中越大震災」（参考文献 19）より

●被災自治体首長からのアドバイス

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。

北淡町長・小久保正雄「私にも言わせてよ」（参考文献 4）より

●国・県等からのアドバイス・情報連携

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」（参考文献 8）より

非常災害時には、通常のルートでは情報が通じないことが多々ある。通常のルートにこだわっていると痛い目にあう。とにかく、あらゆるルートや手段を使って、国や県に情報を伝える努力をしなければならない。特に重要なことは、お互いのトップどうしで直接話ができるルートを持つことだと思う。

その点、泉田知事は私に直接携帯電話をかけて情報収集をされる知事で、トップどうしの意思疎通の重要性を理解されている。また、村田防災担当大臣も直接私の携帯電話を呼び出されて現場の情報を把握された。

長岡市長・森民夫、長岡市災害対策本部「中越大震災」（参考文献 19）より

（当日）午後一〇時過ぎくらいだったろうか。当選したばかりの泉田知事が突然市役所を訪れた。正式には、二日後の二十五日（月）に就任することになっており、この時点ではまだ知事ではなかった。すでに市内の避難所の状況を視察してきたとのことで、食料、水の確保と水洗トイレ対策の重要性を指摘された。情報の少ないこの段階で、大変ありがたいアドバイスだった。

長岡市長・森民夫、長岡市災害対策本部「中越大震災」（参考文献 19）より

③ 制度・予算面でのバックアップ

●被害調査の簡素化

（農林関係施設について）市内全体が被災を受けていること及び余震が続いており、危険区域の調査が困難なことから、通常時の災害対応では災害査定に間に合わないことが判明しました。

県に査定方法の検討をお願いし、国と協議した結果、調査・測量可能な集落を選定し、調査が不可能な集落については、農業センサス等の資料により、農地面積で案分して災害申請金額を算定するという全国でも初めてのモデル方式により査定申請することとなりました。

小千谷市長 関広一「中越大震災 自治体の叫び」（参考文献 5）より

●特別立法措置の実施

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關す

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。
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」（参考文献１）より

●災害に備えた基金の設置

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。
鳥取県知事・片山善博「知事の決断」（参考文献３）より

4. 災害以外の危機における自治体の対応体制

(1) 鳥取県における有事対応

有事を想定した国民保護計画について、日本で最初に国民保護計画を策定した鳥取県の状況について文献、資料調査と共に、鳥取県防災局危機管理チーム主幹水中進一氏にインタビュー調査を行い、鳥取県の有事への取り組みについて明らかにした。

① 取組の経緯

1999年4月に片山善博知事が誕生し、新たな県政の柱として防災が取り上げられ、防災監のポストが設置された。それと併せて、消防、警察、自衛隊等防災関係機関のトップで構成される「鳥取県防災関係機関情報交換会」が新たに設置された。これは、防災関係機関の連携確保を目的とした、知事を座長とする県下の防災関係機関トップの意見交換会であり、震災対策、不審船問題、炭疽菌問題、有事法制等を議題として、年1～2回開催されている。県は実効部隊を持っておらず、司令塔として、総合調整をするのが中心である。そこで、実効部隊との連携が重要となるという問題意識から開催されるようになった。

その情報交換会において、武力攻撃事態対処法に比べ国民保護法制の国での議論が十分ではないという認識が知事には強く、2003年1月に開催された情報交換会でも県独自の取組の必要性に言及し、4月には鳥取県独自の住民避難マニュアルを検討するよう指示を出した。

こういった知事の考え方の背景には、2001年12月九州南西海域で発生した不審船事案が仮に鳥取県沖で発生した場合や、韓国周辺で発生していた銃撃戦のようなケースが我が国で起きた場合、現行法の中で県として何ができるのか、県民の安全を確保できるのかといった懸念によるものであった。不審船の沈没事件を想定し、鳥取県内に乗員が上陸した場合を検討すると、知事に何の権限も無いことが判明し、それが住民避難マニュアルを策定するきっかけとなった。

住民避難マニュアルの公表も、防災関係機関情報交換会で実施した。参加メンバーは自衛隊、消防、警察、市町村代表等20人に加えて、オブザーバーとして内閣官房及び消防庁担当係官も参加した。意見交換の席上では、「警察は国全体で役割が与えられるので、避難に同行して他県に出たりはできない」、「避難に要する時間に余裕のある場合を想定しているが、現実はそのような余裕はないと思う」、「個別市町村の対応能力を超えている。市町村が研究する機会をつくってほしい」などの意見・感想が出された。

(以上、参考文献18、水中氏へのインタビューより)

② 首長の役割

参考文献18)において、当時の鳥取県版住民避難マニュアルを作成した当時の防災監である岩下文広は、「はじめに」において、当時の片山善博知事から「自分には、有事から県民の生命、財産を守る責任がある、法があろうがなかろうが、作れ」との指示を受けたと書いている。

岩下は、自治体首長の役割と責任として「国民保護法制における自治体首長の役割は、住民を安全に避難させることに尽きる。もともと自治体の首長には、住民の安全を確保し、生命を守るという責任がある。住民からの負託を受けて当選し、首長の座を確保したのである。責任を果たしてもらいたい。恥を言うようで忍びがたいところだが、鳥取県内の首長の中に『国がやること』との主張をされた方がいたが今は考えが変わっていると思う。首長には、自分が選ばれた本音のところをよく考えてもらいたい」と述べている。

③ 国民保護における首長へのバックアップについての考察

鳥取県では、片山知事（当時）が従来の枠にとらわれず、県民を守るために何が必要か、何をすべきかを考え、全国に先駆けて住民避難マニュアルを作成した。有事対応については専門でない県が、それに気付き、取り組むことができた背景には、県と防災関係機関との情報交換会を定期的開催し、この情報交換会が知事のバックアップ機能の一部を担ったことが挙げられる。同様の取組として、神奈川県横須賀市においても、消防機関、警察、自衛隊（陸上、海上）、海上保安部、防衛大学校が参加する「危機管理研究会」が開催され、顔の見える連携体制構築に向けた活動を進めている。（参考文献 22 より）

また防災監ポストが設置されていたことや、自衛隊から鳥取県へと転進した水中氏のようなユニークな経歴を持った職員の存在もプラスとなった。なお、鳥取県の防災監は次長級であり、他の部長級よりも下であった。2010 年度より、部長より上の統括官という総合調整のポストがつくられ、その下に広報官も置き、知事のサポートに当たるよう制度が変更された。

国民保護法は、税金の免除や運転免許証の有効期限延長などのモラトリウムが含まれている。これらについては災害対策基本法には規定がなく、阪神淡路大震災では特別措置法で対応されていた。また、本部長としての知事の権限も、災害対策より明確になっており、これは災害対策基本法においても反映されるべきであろう。

また鳥取県ではないが、東京消防庁や内閣官房では、NBC 災害やテロなど特殊な状況に対しては、外部専門家のバックアップを受けられる仕組みを平時から整えている（下記参照）。自治体においても、特殊な災害・事故等についてのノウハウは不足しており、このような外部支援を受ける体制づくりが求められる。

表 1 特殊災害等での専門家との連携（参考文献 16 より）

東京消防庁	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。
内閣官房	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。

表2 防災関係機関情報交換会（第1回～第6回）の主な内容（文献18より作成）

回	開催日	内容
第1回	2000. 1. 17	講演 「国、地方における危機管理について」石破茂前防衛庁長官 「危機管理における諸課題について」内閣安全保障・危機管理室参事官補 意見交換 「垣根を越えて総合力を発揮するために」
第2回	2001. 5. 29	講演 「国、地方における危機管理について」石破茂前防衛庁長官 「国における防災対策の取組について」大臣官房審議官 意見交換 鳥取県西部地震における対応と関係機関の連携について
第3回	2002. 1. 10	意見交換 ナホトカ号重油流出事故における対応と問題点 石油タンカー難破事故の対応 座礁した不審船が発見された場合の対応 炭疽菌事件の対応と問題点
第4回	2003. 1. 29	意見交換 夜間・積雪時等、悪条件下における大規模地震発生時の対応について 緊急事態における住民避難について
第5回	2003. 7. 9	意見交換 有事における避難誘導について 「住民避難マニュアル（研究案）」公表
第6回	2004. 2. 6	講演 「国民保護とテロの現状」 意見交換 国民保護法制への体制づくり 自治体が取り組むべきテロ対策

(2) 新型インフルエンザ対策

これまで想定されていなかった危機である、昨年新型インフルエンザ対策の検証報告書（参考文献14）、知事会要望（参考文献13）の分析を行った。

新型インフルエンザについては法的な位置づけがあいまいであり、「発生予防とまん延防止」を目的とする感染症法で、まん延後の対策（社会活動の制限、患者への支援）を行おうとしたため、責任の所在が不明確であり、自治体の対応の混乱を招いたことが指摘されている。さらに、集会の自粛、要援護者への食料配布等にかかる法的根拠や費用負担、企業の経済活動を制限した際の補償等についての法的根拠についても明確でないという課題がある。

自衛隊、警察、消防機関と知事、市（特に保健所設置市）の役割分担や、患者搬送に要する費用負担の在り方が不明確であった。例えば、感染症法の規定により、最寄りの保健所長を経由して都道府県知事に情報が上がり、直ちに厚生労働大臣に報告することになっているが、保健所設置市は、県への情報提供義務がなく、直接国に報告を行うため、県が状況を把握できない事態となった。さらに個人情報保護法により、自治体によって患者情報の外部提供の考え方が異なるため、自治体間で情報連携ができなかったところがあった。

この新型インフルエンザ対策のように、災害対策基本法でも、国民保護法でも対応できない危機があり、その場合には法的根拠がないことが混乱の要因となった。そのため、全国知事会では知事の権限が明確でないことを課題としてあげ、「災害救助法に類似した権限を知事に付与する」ことなどを提言している。

5. 結論

(1) 成果のまとめ

自治体は、危機により根拠法が異なる。災害対策基本法に基づく災害対応については、阪神・淡路大震災等の災害対応の実情に応じて、法律や実務的な対応が改善され続けているが、後追いのであり、自治体による組織体制の違いがあること、国による市町村・都道府県への事務局機能の支援方法が明確でないこと、市町村の規模・対応力がまちまちであるにも関わらず県との役割分担が明確でないこと、という課題がある。また国民保護法に基づく有事対応は、国のトップダウンで各自治体が標準的な対応計画を策定しており、首長（対策本部長）の役割も明確であるが、発動された事案がないため実効性の評価は出来ない。

自治体では、同一の部局が災害・事故対応及び有事対応の両方を担当し、危機原因が違っても統一的な体制で対応できるよう努力している。しかし、2009年の新型インフルエンザのように、根拠法が明確でない場合（感染症法を準用）は、県、市、国の役割分担や権限、情報のやりとりが明確ではなく、混乱が発生した。災害対策基本法、国民保護法に当てはまらない危機にも対応できるよう、より普遍的・総合的な危機管理計画が求められている。

大規模災害を経験した自治体では、多くの場合、首長は初めての経験であり、内部・外部の支援を得ながら、災害対応を行っている。任期中、大規模災害を何度も経験することは例外だと考えられ、知識面でのバックアップ体制が必要だと言える。（2004年新潟県中越地震、2007年新潟県中越沖地震を続けて経験した新潟県、刈羽村は例外的に、首長は、自らの災害経験を活かすことでスムーズな対応が出来た。）

(2) 提言：危機における首長のバックアップ体制のあり方

① 基本的考え方

過去の災害において首長が受けたバックアップを整理すると、「自治体内部の資源」、「外部応援（行政、有識者）」、「制度、予算措置」に大別される。このうち前2者については、主に災害対応の知識・ノウハウに係るものであり、最後の「制度、予算措置」については、首長が安心して判断し、指示を出すための裏付けとなるものであり、両者の性格は異なっている。

災害対応の知識・ノウハウについては、外部応援が得られるまでには多少の時間が必要とされること、また東南海、南海地震のような広域巨大災害では外部応援が不足することから、被災直後については内部資源による対応が基本となり、その後外部応援のバックアップを得ることになる。また制度・予算措置については、災害発生後、特措法や運用面に対応する方法もあるが、首長がスムーズに判断できるよう、出来るだけ平時において権限や予算措置について明らかにしておく必要がある。

② 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となる。

●参謀(危機管理監・防災監・防災局長等)を機能させる(能力・経験値の向上)

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。

兵庫県の最初の防災監である斎藤副知事は、長期にわたって防災に携わってきた。1年おきに代わる人事ではいけない。防災監等としては、行政官だけでなく、自衛隊や警察のOBなど危機管理の専門家を任用する事例もみられる。防災監等には、危機対応だけでなく、行政の組織や仕組みについても精通し、十分な知識・経験を有することが必要である。「防災部局にて、災害対応経験がある」、「(防災監となる前に)当該自治体の業務に携わる」など、防災専門家としての資質と、行政官としての資質の双方が求められる。

危機管理監、防災監の能力を向上させることも大切であり、不足する能力については研修等で補う必要がある。人と防災未来センターでは、再対策専門研修に防災監・危機管理監コースを設けている。

知識について身につけるだけでなく、他の防災監、危機管理監との意見交換を行うことで、横のネットワークが広がるメリットもあり、非常時の相互支援の基盤をつくることにもつながっている。防災監等は、適切な研修の受講や他の自治体の防災監、危機管理監との意見交換・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。

●参謀個人でなく、参謀チームとして首長を支える

被災時、常に参謀が首長をサポートし続けられるわけではない。自らが被災する場合や、危機管理部局のトップとして指揮をとりつつ、首長のサポートに当たるのは業務的な負担も非常に大きくなることが予想される。また人事異動においても、防災監が一名の場合には、異動直後にはうまく対応ができないことも想定される。これに対して、新潟県では中越沖地震の際、危機管理監、防災監の2名＋それぞれの秘書という充実した体制をとったため、情報収集や休息を取りながら、首長を支え続けることが出来た。

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る。また、それにより人事異動においても、トップ2名の異動年次をずらすことで、空白期をなくすることができる。

③ 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

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り、外部からの応援を得る必要がある。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、そのためには平時からの連携、協定等が不可欠である。

最近、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。

●国・自治体からの支援を活かす

小規模な市町村では、比較的発生頻度の高い災害である水害、震災においても、内部だけでの対応は困難である。

最近の災害では、能登半島地震の輪島市、中越沖地震の新潟県、柏崎市など大学が中心となって個別業務を支援した事例は多い。（罹災証明のための住宅被害調査、GIS による地図の作成、救援物資の管理、など）これらは専門的な知識、技術、ノウハウが導入可能であり、またマンパワーや資機材を外部から運び込み、自衛隊のように「自己完結型」での支援となっている。

災害直後の対応についても、中越地震における人と防災未来センター、兵庫県による支援が行われたが、参考文献 11 によると個別業務へのアドバイスが中心であり、首長の参謀という役割とは少し違っている。災害時に首長（自治体）が何に留意し、取り組むべきか、各業務の優先順位をどう付ければ良いかなど、包括的・根本的課題については、行政経験の無い外部の専門家からアドバイスを得ることは難しい。そのアドバイスができるのは、災害に精通した行政官であり、災害を経験した首長である。特に首長経験者にしか分からない首長ならではの悩みも存在する。例えば「被災自治体サミット」を定期的を開催するなど、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。

●災害時に、外部の専門家からのアドバイスを活かす

危機には災害、事故、事象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。例えば災害時には、災害救助法、激甚災害法の適用や罹災証明の発行、避難所運営、被災者支援、二次災害の防止など、平時にはない特殊な業務が発生する。被災経験のない自治体では初めて対応する業務となるため、被災経験のある自治体や国の行政ノウハウや、危機管理を専門とする防災関係機関、大学等の研究機関の専門知識を導入することが求められる。

外部の専門家の応援を仰ぐ場合、災害後に調整を始めたのでは、時間がかかりすぎるため、事前に応援派遣について協定等を定めておく必要がある。応援する側も、応援チームを迅速に結成し、自己完結型組織で派遣するための備えが必要である。昨年度の研究プロジェクト「大災害に備えた我が国危機管理機能のバックアップ体制のあり方」において提案した方面危機管理センター（仮）のような拠点組織が求められる。

●**平時の内部人材育成や訓練、防災計画策定に外部専門家を活かす**

首長をバックアップする危機管理専門幹部、危機管理担当職員の災害対応能力を向上させるため、災害時だけでなく、平時から専門家のノウハウを活用すべきである。例えば、首長向け研修として、(財)消防科学総合センターによる「市町長防災危機管理ラボ」、人と防災未来センターにおける「トップフォーラム」などの研修制度が実施され、危機管理幹部職員向け研修として人と防災未来センターにおける「アドバンスト／防災監・危機管理監コース」が実施されている。

また平時から自治体の危機管理に係る計画や政策を検討する場合にも、鳥取県の「防災関係機関情報交換会」や横須賀市の「危機管理研究会」ように、外部の専門家、防災関係機関等との連携を図るべきである。

④ **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。

また災害対応や災害復興の財政支出は、自治体にとって非常に大きな負担となるため、首長が確信を持って指示を出すためには、裏付けとなる予算の確保が必要となる。

●**活動に必要な責務・権限・情報を明確にする**

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。そこで災害時にスムーズに連携を行うため、平時から他の自治体及び防災関係機関のトップ及び参謀グループどうしの交流・意見交換を図り、災害時の対応について共有すべきである。

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。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、新型インフルエンザのように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。

●**予算の裏付けを行う**

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。災害の緊急・応急対応については、災害救助法により費用分担が明確に定められている。しかし災害復興では、激甚災害法や災害救助法、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法等により対応できないものについては、復興基金により対応することになるが、その造成が出来るのかどうか、基金規模や補助対象が明らかになるには、時間が必要である。

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、災害復興期において

も、地域のことをよく知る地方自治体が主導で対応できるよう、復興基金の設置や復興予算の国負担について、判断基準や設置内容を明確に定め、自治体の首長が予算の心配をせず、災害対応・復旧事業に取り組めるようにすべきである。

(3) 方面危機管理センター(仮)の活用

特に防災担当職員が少ない小規模自治体では、外部応援が出来るだけ早く駆けつけ、首長や危機管理担当職員のバックアップを行う必要がある。その拠点となり得るのが、昨年度提案した方面危機管理センター（仮）である。方面危機管理センターは、日本を幾つかの「方面」（地区）に分け、各方面ごとに、拠点となるセンターを設けて、「執務空間」、「人材」、「災害対応ノウハウ」、「情報システム」のバックアップを行う。運営は、国出先機関や地方自治体の防災担当職員、防災関係機関の職員により行われる形を想定している。

地方自治体が広域大規模災害にみまわれた場合には、被害を受けていない方面センターのうち、最も近接したセンターが、支援拠点となる。センターは自主的に応援派遣を判断し、応援要員を非常参集させ、応援の準備に当たる。被災自治体の庁舎が利用できない場合を想定し、自立型（自給自足）組織で活動することが前提となり、テントや食料、無線、設備など当面必要な資機材一式をヘリコプター等で輸送することとなる。そして、現地支援オフィスを立ち上げ、首長や防災監に対して、専門的見地からのアドバイスを行う。

また、マンパワーとして災害対応実務（罹災証明発行、避難所運営、等）に携わる応援要員の自治体への派遣調整を行う一方、外部の視察団や大学等の応援部隊の受入と、被災自治体の受援ニーズを集約するプラットフォームとなり、応援部隊のコーディネートを行う。さらに、被災地で行う必要の無い物資輸送等のコーディネート業務については、被災地外の方面危機管理センターが引き受ける。

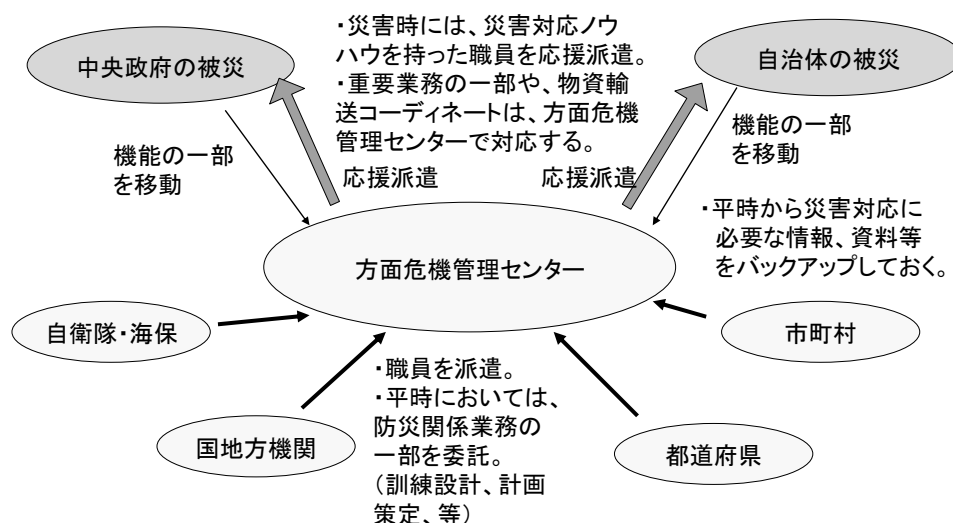


図1 方面危機管理センターの機能イメージ

6. 参考文献・引用文献

- 1) 貝原俊民「大震災100日の記録」(ぎょうせい), 1995年12月
- 2) 貝原俊民「大地からの警告」(ぎょうせい), 2005年1月
- 3) 日本居住福祉学会編「知事の決断」(京都修学社), 2004年1月
- 4) 小久保正雄「私にも言わせてよ」(兵庫ジャーナル社), 2004年7月
- 5) 関広一「中越大震災 自治体の叫び」(ぎょうせい), 2007年3月
- 6) 上村章文「自治体の危機管理マニュアル」(学陽書房), 2008年4月
- 7) 中邨章編著「危機管理と行政」(ぎょうせい), 2005年3月
- 8) 水害サミット実行委員会事務局編「水害現場でできたこと、できなかったこと」(ぎょうせい), 2007年6月
- 9) 吉井博明、田中淳編「災害危機管理論入門」(弘文堂), 2008年4月
- 10) 越山健治「災害対応経験の知識移転による支援に関する研究 - 新潟県中越地震に対する兵庫県職員へのインタビュー調査から-」(減災 vol.2, pp.99-109), 2007年3月
- 11) 人と防災未来センター編「2004年新潟県中越地震における災害対応の現地支援に関する報告書」(人と防災未来センター), 2006年3月
- 12) 人と防災未来センター編「2007年7月新潟県中越沖地震における災害対応マネジメントに関する研究」(人と防災未来センター), 2008年3月
- 13) 全国自治会「今後の新型インフルエンザ対策に関する要望」, 2009年6月30日
- 14) 兵庫県新型インフルエンザ対策検証委員会「兵庫県新型インフルエンザ対策検証報告書」, 2009年9月
- 15) 消防庁国民保護室「都道府県国民保護モデル計画」, 2005年3月
- 16) 地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会「地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会平成19年度報告書(都道府県における総合的な危機管理体制の整備)」, 2008年2月
- 17) 片山善博、津久井進「災害復興とそのミッション」(クリエイツかもがわ), 2007.8
- 18) 岩下文広「国民保護計画をつくる」(ぎょうせい), 2004.11
- 19) 長岡市災害対策本部「中越大震災」(ぎょうせい), 2005.7
- 20) 朝日新聞大阪本社「阪神・淡路大震災誌」編集委員会「阪神・淡路大震災誌-1995年兵庫県南部地震-」, 1996.2
- 21) 木幡浩「阪神・淡路大震災後の防災対策の動向と災害対策基本法の改正(下)」, 地方自治 No.580, pp.34-43, 1996.3
- 22) 地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会「地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会 平成20年度報告書(市町村における総合的な危機管理体制の整備)」, 2009年3月
- 23) 財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 安全安心なまちづくり政策研究群「大災害に備えた我が国危機管理機能のバックアップ体制のあり方(災害広域支援構想のあり方とあわせて) 報告書」, 2009.3

自然体のオールハザード危機管理体制における バックアップのあり方 報告書

◆発行

(財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究調査本部 安全安心なまちづくり政策研究群

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通 1 丁目 5 番 2 号

TEL : 078-262-5579 FAX : 078-262-5593

<http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/index.html>

平成 22 年 3 月