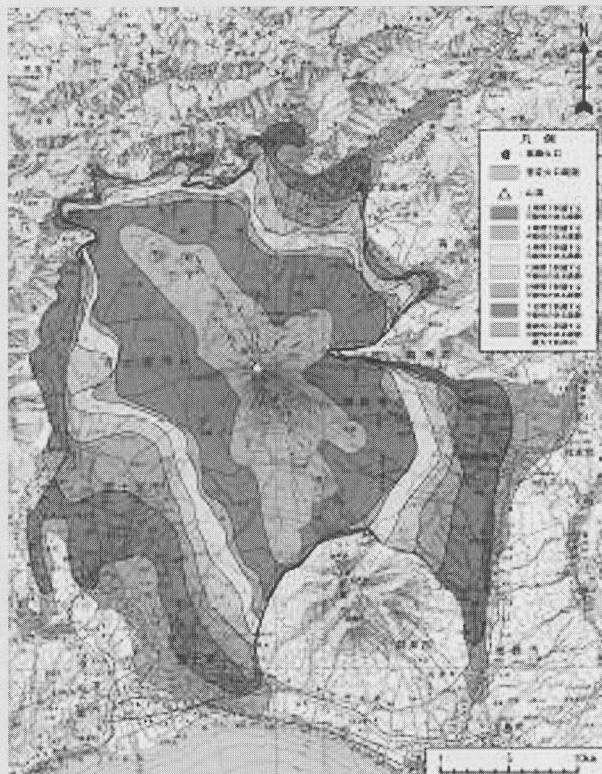


災害対策本部の初動と応急対応 ——その運営と意思決定

- ▶ 第1節……災害時の初動対応と災害対策本部の立ち上げ
- ▶ 第2節……災害発生直後の災害対策本部の活動内容
 - ▶ 第3節……避難勧告・避難指示と避難所の開設
 - ▶ 第4節……情報をどう収集し整理するか
- ▶ 第5節……情報の発信とマス・メディアとの連携
小林恭一



富士山が溶岩流噴火をした場合に想定される火口の位置及び時間別到達範囲（出典 内閣府（防災担当）ホームページ）

【参考文献】

小山真人, 2002『富士山を知る』集英社.
鎌田浩毅, 2007『富士山噴火』講談社.
永原慶二, 2002『富士山宝永大爆発』集英社.
内閣府（防災担当）ホームページ <http://www.bousai.go.jp/fujisan/>

大規模災害が発生すると、国や自治体などの行政機関も民間団体も、必然的に「組織」としての対応を迫られる。その際の対応内容は、日常業務とは異なる。業務内容、予算の裏付け、決済のルールも、通常業務とは異なったものとならざるをえない。その中で情報を収集し、対応業務の優先順位や各人がなすべき役割を決め、組織の目的に合わせて組織全体として迅速に動き出すためには、通常業務とは異なるコントロールタワーが必要になる。それが「災害対策本部」である。

本章では、市町村の災害対策本部について、その立ち上げから業務内容、準備しておくべき事項、災害対策責任者として留意すべき点などについて解説する。

第 1 節

小林恭一 Kyoichi Kobayashi

災害時の初動対応と災害対策本部の立ち上げ

大規模災害が発生した場合、市町村長は、速やかに災害対策本部を立ち上げ、住民の被害をできるだけ少なくするための活動を開始する必要がある。

災害対策本部は、災害対応の司令塔として、情報を集め、整理し、状況判断をし、市町村としての対応方針を考え、指示をし、情報の発信を行う。災害対策本部が立ち上がらなければ、災害対応は、いつまでも個別の現場対応にとどまることになる。

しかし、災害が大規模になるほど、災害対策本部を立ち上げること自体が難しいものになる。

1………庁舎が災害対策本部として機能するよう整備しておくことが基本

災害対策本部は、普通は市町村の庁舎に置かれる。その庁舎が災害で機能しなくなったのでは十分な初動対応は極めて困難になる。だが、地震で倒壊

したり倒壊寸前になったりして庁舎が使えず、別の建物に仮住まいしたりテントを張ったりして災害対策本部を設営した例や、出水のため1階が使えなくなって災害対策本部を2階に移動したりした例は、過去の災害でも多数あった。

庁舎が使えないと、本部だけは設置できたとしても、各部局の活動は半身不随に陥る。必要な書類もデータもすぐに出て来ないし、情報・通信機器を初めとする様々な設備類も使用困難になる。また、執務時間中に庁舎が倒壊したら、災害対応のキーとなる職員が死傷する可能性もある。

したがって、庁舎の耐震診断と耐震改修は、市町村が行う公共工事等の中でも最も優先度を高くする必要がある。

また、地震以外の災害に対しても、専門家による庁舎のリスクアセスメントをして対応しておくことが望ましい。せめて、水害と崖崩れくらいは、それが起こった場合の庁舎の状況を検討し、必要なら、補強、かさ上げ工事、浸水防止措置、移転など必要な対策を講じておかなければならない。特に、水害の場合、庁舎が冠水すると、地下の自家発電設備が使用不能になる可能性が高くなることには留意しておく必要がある。

2………災害対策本部長の機能確保

市町村の災害対策本部長は、言うまでもなく市町村長である。市町村長が在庁中に災害が起こった場合は、即座に本部立ち上げの指示を出し、本部長として速やかに対応できるが、災害は休日や夜間に起こることもあるし、市町村長が出張中の場合もある。

どんな場合でも、大規模災害が発生したら、市町村長は即座に本部にかけつける努力をしなければならない。海外出張中など最悪の場合は、結果的に本部到着まで2～3日かかることもあり得るため、市町村長が不在の時に大災害が起こったらどうするか、具体的な対応を決めておく必要がある。

市町村長不在の場合の災害対応の責任者については、助役や危機管理監などが自動的に市長の代理を務めることになっていることが多いが、大規模災害が突発することを考えるとそれだけでは不十分である。2～3人の代理者を指名して順位を決めておき、その時災害対策本部にいる最上位の人が市町村長に替わって全責任を負うようにしておく必要がある。大規模災害の対応は「必要経費をどうするか」という問題に直結するので、それも含めて全責任を任せられていないと、機動的な対応をとることに逡巡する恐れがある。

災害発生時における市町村長と災害対策本部との連絡手段については、電話や携帯電話が不通になった時の次善の策を講じておく必要がある。市町村長の携帯電話を「災害時優先電話」にしておくことは必須だが、さらに衛星携帯電話を秘書に持たせるとか、万一の場合は、市町村長が出張先の警察署や消防署に駆け込んで、防災行政無線などで本部に連絡をとるなどの対応を決め、継続的に実行することが必要である。一度始めても、異動で秘書が替わった途端に実行されなくなることも多いので、特に注意しておく必要がある。

3……本部機能の立ち上げ

阪神・淡路大震災以降、災害対策本部の立ち上げ時間や職員の参集状況が注目されるようになった。

管内で震度4～5以上の揺れが記録されると自動的に災害対策本部を設置することにしている自治体も多いが、大事なのは、「本部を設置する」ことではなく、「本部機能を立ち上げる」ことである。

①職員の連絡・参集体制

まず、夜間や休日に突然災害が発生した場合に備えた宿直体制、職員への連絡体制、参集体制の整備が必要である。週168時間のうち正規の勤務時間は40時間であるため、災害の4分の3以上は夜間や休日など勤務時間外に起こると考えて、体制を整備しておかなければならない。

職員がごく近い範囲から通っている自治体の場合は、職員が参集すること自体はそれほど難しくないにしても、初期の災害対応に必須の職員をどうやって確実に参集させるのか、出張や旅行で不在の職員の代理をどうするのか、など、継続的に確実に実施するには難しいことも多い。

災害対応は、一時的に完璧な体制を作っても、長続きしなければ意味がない。自らの団体の状況をよく考え、「災害時の初動対応」という必要条件を満たしつつ、かつ、職員の数、参集場所と職員の居所の分布、勤務環境、負担のかかる職員の処遇などから見て、ずっと続けられる無理の少ない体制を構築する必要がある。その上で、その体制を人事異動等があっても確実に継続されるようにしなければならない。

そのためには、連絡訓練や参集訓練を適宜行い、人事異動の後には実態をよくチェックしてたがを締め直すことが必要である。

②設備・機器類の整備と非常電源

新潟県中越地震の際には、防災行政無線が使用できなかった例、非常電源が立ち上がらなかった例が問題となった。

防災行政無線や非常電源に限らず、災害時に使用する設備や機器類は、いざという時に確実に作動し、かつ、職員が適切に使用できる必要がある。

消防法に基づく（火災に備えた）消防用設備等に法令で点検や訓練が義務づけられているのは、これらの設備は設置しただけで点検や訓練もせずに何年も放置されていたのでは、万一の火災の場合に役に立たないからである。法令で義務づけられていなくても、災害時に用いる設備・機器類に点検や訓練が必要なことは全く同様である。

定められたメンテナンスを確実に実行するとともに、防災の日等の訓練の際に、すべての災害用設備・機器類を稼働させ、実際に使ってみて、必要があれば、後日、設備・機器類の整備や追加訓練を行うことが必要である。

大規模災害時には常用電源は必ず停電するため、災害対策本部を機能させるには、非常電源の確保が不可欠である。照明がなければ仕事にならないし、テレビを見られないと外部の状況がほとんどわからない。コピー機が使えないと、情報共有自体に大変な手間が必要になる。庁舎の構造や季節によっては、空調設備が動かないだけで、本部機能が麻痺する可能性もある。

以上のことは災害時の常識になっているので、災害対策本部が置かれる庁舎には非常電源が設置されているはずだが、担当者のいう「非常電源」は消防用の非常発電設備のことで、一般の電気機器に使えるのは携帯型の発動発電機だけだった、などということもあるので注意する必要がある。

よほど小さな市町村でない限り、災害時に庁舎を災害対策本部として機能させるためには、そのための非常用発電設備を整備し、最低3日分は燃料を確保しておくことが必要である。

非常電源は、燃料を節約するため、すべてのコンセントや照明に電気を送るようにはできていない。同じ部屋の中に、非常電源に接続されているコンセントとそうでないコンセントが存在することも多い。エレベーターなども、動く台数は限られ、空調も制限される。

災害対策本部を置くために「危機管理センター」を特に設置した場合には、その部屋は全部非常電源対応になっているはずだが（一応確認しておく必要がある）、普通の会議室をアドホックに本部にすることになっている場合は、災害が発生してから、プリンターやコピー機を使おうとして「電気が来てい

ない」と騒ぐことになりかねない。

これらの問題点は、防災の日の訓練の時に、常用電源を全部止めて、非常電源だけで訓練をしてみれば簡単にわかるので、1年に1回は常用電源を停止した訓練を行って課題を洗い出し、適宜改善を図っておくことが望ましい。

常用電源を全部停止することについては、常用電源を止めたり立ち上げたりする時に不測の事態が発生する可能性があるので、事前の検討や準備を十分に行う必要がある。

庁舎管理や情報機器等の担当者は、不測の事態を恐れて常用電源の停止を嫌がることが多いが、それを押し切ってでも行うことによって得られるメリットは大きい。

災害発生直後の災害対策本部の 活動内容

1………呆然自失から初動対応へ

①頭が真っ白になる

大規模災害が発生したとき自治体職員がどのような状況に陥るか、ということについては、第2章～第4章に詳しい。

突然大規模地震に襲われると、誰でも茫然自失して、しばらく頭が真っ白になる。そんな時、トップはいち早く我に返って、部下の「茫然自失」の時間を極力短くし、意識を「危機管理モード」に転換させ、少しでも早く住民のために必要な業務にとりかからせる必要がある。

大災害が発生した直後に各職員が行うべきことは、(防災担当の職員以外は)通常の業務とは異なる。頭が真っ白な中で、事前の準備なしに各自がそれぞれ適切な行動をとることはありえない。まして、トップが、その場でそれぞれの職員がなすべきことを具体的に指示することは不可能である。

大規模災害の際の対応体制を整備し、各職員の役割分担を決め、訓練を行っておくことは、大災害が突発して茫然自失していても、とりあえず、各職員が与えられた業務を開始し、災害対応という共通の方向に向けて、自治体全体が曲がりなりにも進み始めるために、必要不可欠である。

どんな状況にあっても、やり慣れたことを行っているうちに次第に落ち着いて来て、頭がだんだん働くようになって来ることは、様々な事故や災害に遭遇した人たちが一様に証言している。

大規模災害が発生してしばらく経つと、訓練では想定できなかった事態が次々に発生し、そのたびに難しい判断を迫られることになる(第2章～第4章参照)が、災害発生直後は、情報収集、整理、全体状況の把握など、意外に定型的な業務も多い。

対応型図上演習等で災害時の判断の訓練をしておくことは極めて重要だが、定型的な対応の段階の訓練を繰り返し行っておくことも、「本当に判断が問

われる段階になるまでに頭が正常に働くようにする」という意味で必要である。

②いざという時マニュアルは読めない

災害発生時の対応のために丁寧なマニュアルを作っておくことは必要不可欠だが、頭の中が真っ白になっている時には、小さな字で細かく書いてある文章を読むことはできない。「目で字を追っていても頭に入って来ない」という状態になる。

マニュアルは、「それをもとに実際に訓練を繰り返して初めて役に立つもの」であり、「それを見ながら対応するもの」ではない。まして、地域防災計画などは、災害発生直後の対応マニュアルの代わりにはならない。

災害時には、やるべきことを大きな字で箇条書きにしたチェックリストが役に立つ。各職員には、マニュアルとは別に、災害時の自分の業務をなるべく具体的にチェックリストの形でまとめさせておく必要がある。

特に防災の責任者は、「災害が発生した時、責任者として何をどうすべきか」ということを、いろいろなケースについて、地域防災計画を見ながら自分なりに時系列を追って考え、チェックリストの形で整理しておく、いざという時に極めて役に立つ。その際、市町村長がなすべきことも自分のチェックリストの中に盛り込み、それを基に適宜アドバイスをするといよい。

2……「予算の心配はするな」の一言が必要

災害対策本部が立ち上がった時、頃合いを見て職員を集めたり庁内放送をしたりして、市町村長に決意表明をしてもらう必要がある。

その内容は状況によって異なるはずだが、「上司や上部機関の判断を待つ手段やいとまがないときは、その持ち場、持ち場で自ら住民のために最善と思われる判断をしてほしいこと。現場で最善と思ってした判断の結果は、市町村長としてすべて責任を負う決意であること」だけは、はっきりと宣言してもらう必要がある。「住民のためにできることは全部やれ。予算の心配はするな。すべての責任は私がとる」でもよい。こう宣言してもらえれば、職員のモチベーションは上がり、安心して仕事ができる。

市町村長としては、「予算の心配はするな」と言い切るには覚悟がいると思うが、災害の規模が大きければ大きいほど国や県の応援も手厚くなる。事後に大変な苦勞をすることになるかも知れないが、過去に「何とかならなか

った」ことはない。何よりも、選挙で住民の代表を任された市町村長にしか言えない一言で、これこそ、市町村長のリーダーシップの発揮しどころだと考えてもらう必要がある。

市町村の職員は、公務員として普段は法令と予算に基づいて仕事をしている。大規模災害が突発すると、想定外だった膨大な業務を行うことが必要になる。それらは皆予算の裏付けがなく、手続きなど規則どおりにできないことも多発する。通常であれば、慎重に議論し、上司や財政担当者の了解を得てようやく判断できるような仕事で、現場レベルで大量に発生する。「公務員」という立場に忠実である人ほど、法令や予算の裏付けのない仕事を行うことには躊躇するが、それでも、現場ですぐにどうしてもやらなければならないこともある。発災直後は、上司や上部機関と連絡を取れないこともあるし、そんな時間的余裕がなく、現場で直ちに判断せざるを得ないこともある。

大規模災害に遭遇した市町村職員の経験を聞くと、そんな場合には、不安を覚えつつも「誰かが何とかしてくれるだろう」と、住民のために必要な緊急を要する業務はとりあえず行ってしまったということだが、その時、市町村長の「責任は私がとる」という一言を聞いていれば、安心して判断できたに違いない。

本部に連絡が取れる状況になった場合には、事後でもよいから現場の状況を報告させることは必要である。現場で何が起きているかわからないと、本部では応援などの手の打ちようがない。

「現場にすべて判断を任せてトップが責任をとる」というのは、あくまでも緊急避難措置なので、発災直後の混乱が次第に収まり組織として判断が可能な状況になってきたら、必要と思われる事項は本部に上げさせる必要があるが、その場合でも、現場で判断する余地をなるべく大きくしておかないと、住民からの突発的なニーズに機動的に対応できない。

3……応援要請

国や県等への応援要請は、災害対策本部を立ち上げた時、市町村長として最初にしなければならない判断の1つである。

災害発生直後は、自分たちが遭遇している災害がどの程度のものか見当がつかないが、やがて情報が集まり始め、徐々に災害像が焦点を結び始める。市町村長は、集まった情報をもとに、なるべく早く、「自分たちだけで対応するのか、応援協定を結んでいる近隣自治体、都道府県や国に応援を求める