

「災害対策本部の初動と危機管理」

東京理科大学総合研究機構教授

小林 恭一

1. はじめに

大規模災害が発生すると、都道府県や市町村などの自治体は、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、決済のルールなども、通常業務とは異なったものとなる。その中で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。

本稿では、地域防災計画の中で災害発生時の中心組織と位置付けられている「災害対策本部」について、その立ち上げから発災直後の業務内容、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述べる¹²⁾。

2. 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、都道府県知事や市町村長（以下「首長」という。）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、自治体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。

2.1 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、普通は自治体の庁舎に置かれる。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。

従って、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、津波や水害の場合、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。

2.2 災害対策本部長の機能確保

自治体の災害対策本部の長（首長）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、首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、首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、首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。

災害発生時における首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。一度決めても、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。

2.3 本部機能の立ち上げ

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。

2.3.1 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。

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。自らの組織の状況をよく考え、「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、人事異動の後などに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。

2.3.2 設備・機器類の整備と非常電源

防災行政無線や非常電源など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。

設置しただけで点検や訓練もせず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。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殆どの場合停電するため、災害対策本部を機能させるには、電源の確保が不可欠である。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。

非常電源を使用すると思わぬ問題点に直面することが多いので、常用電源を全部止めて、非常電源だけで訓練をしてみることも行っておく必要がある。ただし、常用電源を全部停止すると、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ため、事前の検討や準備を十分に行う必要がある。

3. 災害発生直後の災害対策本部の活動内容

3.1 呆然自失から初動対応へ

3.1.1 頭が真っ白になる

突然の大規模地震などに襲われると、誰でも茫然自失して、しばらく頭が真っ白になる。大災害等が発生した直後に各職員が行うべきことは、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。

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。

大規模災害等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。定型的な対応の段階の訓練等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。

3.1.2 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は役に立つ。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、首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よい。

3.2 「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ら、頃合いを見て職員を集めたり庁内放送をしたりして、首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、首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。

ただし、「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である。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、重要な決定はトップが判断する必要があることは当

然である。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ことに留意しなければならない。

3.3 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、首長として最初にしなければならない判断の一つである。

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。首長は、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や、都道府県、国等に応援を求めるのか」を判断する必要がある。

「傍目八目」という言葉があるが、当事者より周囲の人たちの方が全体像を把握しやすい場合も多い。災害が大規模であるほど、その傾向は強い。連絡が取れる状況なら、都道府県や国（最近では、消防庁から直接応援の必要性を聞いて来る場合もある）に応援要請の適否について相談した方がよい場合もある。

特に、消防や自衛隊の応援を要請するかどうかは、人命に直接関わるので、少しでも早く決断する必要がある。阪神・淡路大震災の後、市町村長の応援要請を待ついとまがない場合等には、国の判断で応援部隊を派遣することも出来るよう法律が改正されたが、「市町村長からの要請に基づいて応援する」という原則が変わったわけではない。

応援要請をしたらそれに要した費用は原則として要請自治体の負担になることになっているが、災害が大規模であるほど、事後に手厚い援助が行われる。費用負担の心配をして応援要請が遅れることだけは避けなければならない。

3.4 応援部隊の活用

3.4.1 国の先遣隊が派遣されて来る

大きな災害では、国の現地対策本部が作られる。

現地対策本部長（大臣級）が到着する前に、内閣府や消防庁など防災担当省庁の先遣隊がヘリコプターで駆けつけるのが最近のパターンである。被害が複数の市町村にまたがる場合が多いので、国の現地対策本部は県庁又はその近辺に作られるのが普通である。先遣隊もまず都道府県庁に来るが、災害が特定の市町村に集中している場合は、先遣隊の一部がその市町村に派遣されることもある。

先遣隊は、被害状況を見て、国の現地対策本部における応援計画の策定のための情報把握を行うとともに、増援部隊派遣の必要性、応援部隊の種類と規模、必要な装備などをそれぞれの機関に連絡するのが主な役割である。

先遣隊はヘリコプターで派遣されるので、昼間、天候が良ければ、地域によっては災害発生後2～3時間で到着すると考えておかなければならない。現地の体制が整わない時期だけに対応に苦勞することもあるが、その様子はマスメディアによって即座に全国に伝えられるので、どう対応するか、事前に考えておく必要がある。

3.4.2 応援部隊の役割と担当サイトの決定

発災後しばらくすると、各災害対応機関の応援部隊が次々に到着し、また到着予定が明らかになって来るので、市町村の災害対策本部としては、応援部隊の役割と担当サイト等を決めて、伝達しなければならない。

その際には、まず個々の応援部隊について、

- ① 部隊の所属する機関名とその特性
- ② 部隊規模、部隊編成、装備、自活能力等
- ③ 部隊との通信・連絡手段

④ 同一機関におけるその後の増援部隊の
動向

などを把握する必要があるが、通常は、先遣隊など各機関の代表者が所属部隊の状況を把握し、必要に応じて対策本部に情報提供することなどが行われる。

対策本部では、それらの情報と、

- ① その時点で把握している災害現場のリスト
- ② 災害現場の状況（特に応援の必要性の度合い）
- ③ 部隊の現在地から災害現場までのルートや交通事情

等を勘案して、どの部隊にどの現場に行き何を担当してもらうかを決定する。伝達については、各機関の代表者に伝え、それぞれの連絡手段で応援部隊に伝達してもらえばよい。

その際には、以下の情報についても提供することが必要になる。

- ① 現場の位置と、現場までのルート、最新の道路状況
- ② 現場の状況とこれまでの経緯
- ③ 災害対策本部との連絡手段
- ④ 現地調整所等の有無、現地の責任者等の役職・氏名等
- ⑤ 他の機関や他の部隊との情報共有の方法
- ⑥ 複数の機関や部隊が関与する場合の意思決定の方法
- ⑦ その部隊の宿营地

当初は、これらの情報をすべて把握し提供することは難しいが、災害対策本部では、到着した応援部隊に対し、とりあえず把握している範囲で重要だと思われる順に担当するサイトを割り振りつつ、本部要員の参集状況や情報の収集状況を見ながら、上述した対応を目指して徐々に体制整備を図っていくしかない。

応援部隊の宿营地など以外は、あらかじめ定

めておくのが難しいことも多いため、応援部隊への対応チェックリストや情報整理表などを作成し、図上演習などで使ってみて、使い易いように改善しておくことが必要である。

いずれにしろ、この部分は、初期段階における災害対策本部の最も中心的な業務の一つになるので、図上演習などで繰り返し訓練を行っておく必要がある。

3.4.3 複数の災害対応機関の活用

応援部隊の割り振りなどの際に最も気を遣うのが、複数の災害対応機関をどう活用するか、という点である。これらの機関は、それぞれ危険な現場で対応することを業務としているため、機関ごと、部隊ごとに命令系統が確立されている。このため、災害現場でアドホックに混成部隊を編成することは適当でない。従って、スムーズな応援活動のためには、一つのサイトには同じ機関の部隊を割り振るのが原則となる。

応援部隊の割り振りについては、災害現場の特性と部隊の特性を持ち寄り、それぞれの機関の代表を交えた調整会議などで決めるのが、最も効率的である。

サイトの規模が大きいとか、到着した応援部隊の数が足りない等のため、一つのサイトに複数の機関を割り振らざるを得ない場合には、現地に調整所を作り、情報共有と活動調整を行うことが必要である。

現地調整所には、意見を集約し決定する責任者が必要である。この役は、災害対応の責任者である市町村長が担わなければならないので、市町村長の代わりに勤めうる副市長などの幹部を派遣する必要がある。他に救助活動すべきサイトがない場合には、市町村長が自ら出向くという選択肢もある。

副知事など都道府県の幹部が現地調整所に詰める場合や、都道府県の現地対策本部がその

場にできている場合は、現地としての意思決定などは都道府県に任せ、市町村は現地調整所に参集する地元の一機関の立場に徹する方がよい場合もある。

4. 避難勧告・避難指示と避難所の開設

4.1 避難勧告と避難指示

危険地域にいる人たちに避難勧告や避難指示を行うことは、市町村長として、災害対策本部を立ち上げてすぐに判断を求められることのひとつである。市町村長は、危険になる地域の人たちに、必要ならばすみやかに「避難勧告」を出し、事態が切迫している場合には「避難指示」を出さなければならない。

4.1.1 避難勧告等の判断は難しい

避難勧告等を出すべきかどうか、出すならどの範囲にすべきか、いざ判断しようとするとうまくいくことが少なくない。

一般論で言えば「避難勧告は早めに広めに行うべき」ということになるが、避難勧告や指示の伝達と徹底、高齢者等の避難の手助け、避難場所の確保と準備、避難者の世話、水や食料の提供、そしてこれらを行うには大変な量の人手と費用が必要になること、…などを考えると、躊躇しても不思議ではない。

雨が何日も降り続いて徐々に警戒を強めて来ているならともかく、急に増水したような場合には「正常化の偏見」もある。「正常化の偏見」とは、事態が急変して緊急事態になっているのに、「まさかそんなことは起こらないだろう」、「そんなことは起こってほしくない」、「それほどたいしたことはないだろう」…、などという深層心理が働いて対応行動が遅れることである。

4.1.2 的確に判断するためには

このように、避難勧告や避難指示の発令は難

しい場合も多いが、あらかじめ準備をしておけば、いざという時かなり楽になる。

まず、避難勧告や避難指示を出す場合の基準を決めておくことが必要である。水害であれば、「上流の〇〇地区で危険水位まで〇センチになった場合は避難勧告を出す」などとなるべく具体的に決めておき、その条件を満たせば自動的に発令することにしておく。襲われる可能性のある災害は市町村によって異なるが、避難勧告等が必要になるケースはそう多くはない。専門機関にリスク分析を依頼し、それぞれの災害の専門家の知見を集めて、なるべく多くのケースで自動的に判断できるようにしておくこと、いざという時に判断が遅れることがなくなる。それでも想定外のケースは生じるかも知れないが、基準が定めてあれば、それを準用して判断することも可能になる。

4.1.3 ハザードマップの効用

避難勧告を出す範囲や避難場所、避難ルートなどを決めるには、「ハザードマップ」が不可欠である。ハザードマップに、想定される状況に対応した要避難区域、避難ルート、避難場所等が記載されていれば、いざという時に難しい作業を行う必要が少なくなり、想定外のケースが起きた場合でも、応用が可能になる。

ハザードマップを住民への広報資料程度にしか位置づけていない自治体もあるようだが、もったいないことである。ハザードマップを作成する場合は、コンサルタントに丸投げするのではなく、災害時の判断に役立つよう、担当がいざという時どう使うか十分検討し、注文をつける必要がある。

4.2 避難所の開設

4.2.1 避難所開設の際の留意点

大規模災害の発生に際して避難所を開設することは、市町村の災害対応として最初に行わ

なければならないことの一つである。

避難所を開設しなければならない状況は、大きく分ければ二種類ある。

一つは、河川が増水し危険地域の住民に避難勧告や避難指示を出すような場合に、避難住民の受け入れ先として避難所を開設するケースである。避難住民が到着する前に避難所を解錠して受け入れ準備をしなければならないので、担当職員等が迅速に対応しないと混乱する可能性がある。ただ、まだ災害が起こっていないわけではないので、電話による連絡や指示も可能だし、避難所への職員の駆けつけも普通に行える。水や電気等のライフラインも健全なので、日頃から担当を決めて訓練などをしておけば、避難所の開設を決定しさえすれば、開設作業自体に大きな問題はない。

ただし、避難所に予定していた施設が水没する恐れが出たりすると、急遽大混乱になる可能性もある。事前にハザードマップや図上訓練などで、避難所が水害時等にも使用できることを確認し、必要な対応を講じておくことが不可欠である。

もう一つは、大規模地震に襲われるような場合である。突然大災害が発生し、ライフラインが寸断され、連絡も移動もままならない状況では、避難所の開設自体が困難な作業になる。

ライフラインが途絶している場合は、避難所の鍵の保管者や担当者に対する避難所開設の指示等も、電話以外の方法で行わなければならない。

また、担当者の移動も困難になるので、避難所近辺の在住者を鍵の保管担当者として指名するとか、消防団員や自治会長に鍵の保管を依頼しておくなど、地域の実態に応じて工夫しておく必要がある。さらに、一度適切な仕組みを作っても、担当者や施設の管理者、自治会長などが交替すると、いつの間にかうやむやになってしまう恐れもあるため、「防災の日」の訓練

などの機会をとらえ、避難所ごとに事前に開設の仕組みを点検し整備することが必要である。

4.2.2 避難所開設直後における課題

避難所を開設すると、以後相当長期にわたり、その運営が市町村の災害対応の中で最もマンパワーを必要とする業務になる。

長期間にわたる避難所運営の際に生ずる様々な課題とそれへの対応については、阪神・淡路大震災や中越地震などの際の経験が行政側、住民側それぞれの視点から多数記録されている³⁷⁾³⁸⁾ので、それを参考にさせていただくこととして、ここでは、避難所開設直後に留意しておくべきことを整理する。

災害対策本部として、まず把握する必要があるのは、開設された避難所のリストと、そこに収容されている避難者の数（当初は大体の数でもよい）である。災害対策本部としては、その数に応じて、水、食料、毛布、仮設トイレ、照明などの「最優先必要物資」を手配する必要がある。

また、大規模地震等の場合には、地域防災計画であらかじめ指定した避難所以外の施設に避難者が押しかけたり、ちょっとした空き地に避難者が車で避難して来たりする事態が起こる。予定以上の数の避難者が特定の避難所に集中し、避難所が満杯になってしまう可能性もある。その場合には、災害対策本部は急遽近くに適当な施設を探し、新たな避難所を開設するなどの対応をとることが必要になる。

いずれにしろ、計画外の避難所が多数開設されることになるが、災害対策本部としては、そのような「計画外避難所」を把握してリストアップし、担当者を指名するなどの作業も必要になる。

災害対策本部としては、計画外のものも含め、避難所ごとに当面必要な「最優先必要物資」の数量を算出し、避難所からの固有の要望も把握

し、それらを市町村の内外から調達し、自力調達が不可能なものについては県や国に調達を依頼し、配送手段を手配し、集まってきた物資を必要としている避難所に振り分け、搬送する、という作業を短時間のうちに行う必要がある。

避難所に先述の「最優先必要物資」を収容予定人数分だけでも備蓄しておけば、その分だけ時間的余裕ができる。避難所には備蓄倉庫が併設されることが多いが、以上のようなオペレーションの視点からも備蓄物資の種類や量を考えて、準備しておく必要がある。

避難所では、身体の調子を崩すお年寄りや子供、ミルクをほしがる乳児、介護の必要な避難者のトイレの問題など、「この際だから我慢して」とは言いにくいニーズ、家族同然のペットの避難要望への対応など、まだどうすべきか定説がない問題なども次々に出て来る。このような、個々の避難所では対応しにくい事項にできる限り応え、市町村として統一した方針を決めることも災害対策本部の役割となる。

4.2.3 避難所開設時の課題の洗い出し

大規模地震発生時における避難所の開設と、開設直後に必要な作業等については、事前にこれらのことを出来るだけリアルに想定し、実際の担当者を動員して状況付与型の図上演習などをしておくことが必要である。

このような図上演習を行えば問題点が洗い出されるので、それをもとにあらかじめ、「最優先必要物資」の種類や量の決定と備蓄、それらの調達先や運送手段のリストの整備や更新、そことの（ライフラインが寸断された中での）連絡方法の工夫、介護の必要な避難者の世話をどうするかなどを、実際の状況に即して準備しておくことができる。

事前にこのような準備をしておけば、図上演習の経験と改善の効果もあり、実際に災害が発生した時のロードがかなり緩和される。

前述のように、阪神・淡路大震災や中越地震などの大災害が発生したとき、避難所開設時にどんなことが起こったのか、行政はどんな苦勞をしたのか、多くの記録や報告がある^{3)~8)}。それらを研究し、市役所や関係機関だけで行う図上演習や、地域住民が参加する「防災の日」の訓練などに反映させていくことが必要である。

5. 情報をどう収集し整理するか

災害発生後しばらくの間、災害対策本部の仕事は、関係機関や現場から入ってくる情報をもとに、応援要請など自治体としての大きな方針の決定と発信、対応する部隊や人の派遣、必要な物資の調達や供給、情報の発信、現場における活動の調整などを行うことである。これらの活動がスムーズにいくかどうかは、情報をどうやって収集し、整理するかにかかっている。

5.1 情報の収集

災害が発生すると、市民から消火や救助、応急救護などの要請が消防や警察、病院等に入ってくる。橋が落ちた、信号が消えた、ガスの臭いがする、水が出ないなどといった、災害に伴う様々な事態も、対応要請の形で関係機関に入る。市町村の各部局や出先の出張所等に直接、各種の要請が入る場合もある。

各機関では、それらの要請に応える一方で、災害対策本部に重要な情報を報告することが必要であるが、大規模地震などの大災害が突発した場合には、停電して常用電源が使えず、電話も輻輳し、報告する必要がある「重要な情報」の選別も難しいため、本部への報告自体が極めて困難となる。

5.1.1 災害対策本部への報告

本部への報告の方法等については、各自治体で地域の実態に応じて様々に工夫しているはずだが、防災訓練の準備などの機会をとらえて

以下のことを確認し、改善の必要があるなら、訓練当日までに整備しておく必要がある。

- ① 報告する必要がある機関や組織（特に庁舎外）のリスト
- ② 報告手段
- ③ 報告すべき場合と報告事項の判断基準

②の報告手段については、移動系防災行政無線の無線機の配備や貸与、メンテナンス、使用方法の習熟などが不可欠であるため、防災訓練などの機会をとらえ、1年に1度は「たがを締め直して」おく必要がある。

災害の規模によっては、情報の受発信に携帯メールが使える場合もある。携帯電話はたいした災害でなくても輻輳でしばらく使えないと考えるべきだが、携帯メールはM7クラスの直下型地震程度までなら役に立つことが実証されている。

大規模災害発生時に、情報の発信、受信、整理にコンピューターを使うべきかどうかは、ちょっと前まで悩ましい問題だったが、今や通常業務はすべてパソコンで行い、インターネットや庁内LANで情報をやりとりする時代である。大規模災害時にパソコンのシステムを使うとした場合に懸念される問題点については全て解決しておくことを前提に、コンピューターシステムを使って情報を授受したり整理したりすることを考える必要がある。

インターネットは、そもそも通信ルートを多重化して非常時に使えるように考案されたという経緯もあるので、災害時には強い。回線の破断などの物理的障害が少なければ、発災後しばらくすると情報授受の主要手段として使えるようになるかと考えておいてよい。ただし、発災直後に使えるかどうかは保証の限りではない。

携帯メールにしてもインターネットにしても、当面、発災直後は第二の手段的な位置づけにしておき、防災行政無線での報告を第一の手段として位置づけておく必要がある。

5.1.2 災害フェーズに応じた情報収集

災害対策本部として欲しい情報は、①発災直後、②関係部局が災害対応に向けて動き出す前後まで、③それ以降、……、など、時間が経過し事態が進展するにつれて変化する。

災害対策本部が発災直後にしなければならないことは、どんなことが起こっているのか、自分たちの市町村が置かれている現在の状況がどんな状況なのか、できるだけ客観的に把握することである。一方で、本部要員の多くは参集途上にあり、出先も同じような状況にある。消防などの災害対応機関は、発災直後は消火や救助などの要請が殺到して、本部への報告どころではないといった状況に陥る可能性が高い。このように、大規模災害が突発した場合には、本部に集まってくる情報が不足することを想定しておく必要がある。

この段階（仮に「フェーズ1」とする。）では、職員が参集途中で見聞きした情報、屋上から見える情報、偵察班が収集した情報、消防本部の高所カメラから得られる情報、県の防災ヘリの映像などを積極的に集め、また関係機関へも本部から連絡して生の情報を取得し、それらの情報と、テレビなどメディアやインターネット、国、県、他の市町村などから得られる外部からの情報を逐次総合しながら、応援要請が必要な事態なのかなどを考えるしかない。

また、必要な情報を庁内で共有するとともに外部に発信していくため、できるだけ早く、文字で整理し、地図に落とすなどの作業を開始する必要がある。

災害の規模にもよるが、やがて、関係部局が災害対応に向けて、順次組織的に動き出す。こ

の段階（フェーズ2）になると、発災直後のように本部が生情報を集めていたのでは、オーバーフローして收拾がつかなくなるので、時機を見て本部から「フェーズ2への切り替え」を指示する必要がある。

フェーズ2の段階では、各機関ごとに情報を整理して定時に報告させるルーティンを立ち上げるとともに、重要な情報については生のままでできるだけ早く本部に上げさせる「特急ルート」を確立しておく必要がある。

発災後2～3日経って、関係部局がある程度定常的に動くようになった段階（フェーズ3以降）になると、部局によっては報告内容をさらに整理する必要がある。

「報告すべき場合と報告事項の判断基準」で必要なのは、フェーズ1からフェーズ3までの情報内容や報告様式、本部からフェーズ切り替えの指示が出た場合の対応体制、「特急ルート」で報告すべき事項のメルクマールなどを決めておくことである。また、インターネットやメールが使えるようになってから後の方法などについても決めておくことが必要である。

5.1.3 関係部局からの情報

普通、災害対策本部には直轄の情報収集班を置き、庁舎外からの情報収集と整理を行うことにしていることが多い。情報収集班に入った情報は、当然本部内で報告される。

一方で、道路関係など庁内の関係部局では、災害対応に関して、内部間及び外部との間で情報の受発信が盛んに行われている。これらの情報の中には災害対策本部にとって極めて重要な情報も含まれている。「〇〇トンネルの入口崩壊。県道〇〇号線不通。」などの「事故情報」のほか、「国道〇号線は全線通行可」、「水道局のポンプ等は被災なし」などの「無事情報」、「〇号線は〇時頃復旧の見込み」などの「予測情報」などは、災害対策本部が「次の一手」を

考える際に極めて重要な情報である。ところが、これらの情報は、意識して仕組みを作っておかないと、当初は本部になかなか上がって来ない。

特にフェーズ1の段階では、関係部局に対応要請が押し寄せているのに人手が不足し、先着した少数の担当者が死にものぐるいで対応している最中なので、この段階で「情報の整理と報告」をすることは極めて困難である。だが、災害対策本部では、この段階でこそ、ホットな情報が欲しい。

爆発とか落橋などの単一の大規模事故なら、関係部局の部長室に首長や防災責任者が陣取ってミニ本部を作った方がよい場合もあるが、大規模地震など広域的で総合的な対応が求められるような災害では難しい。体育館のような広いスペースに関係部局を全部集めて災害対応を行うなら、全体の様子が見えるので、何らかの動きが見えた部局に情報を上げるよう指示することもできるが、関係部局としての仕事はやりにくくなるし、都道府県やある程度の規模以上の市町村ではスペース的に不可能である。

結局フェーズ1でもフェーズ2でも、関係部局の責任者が適宜判断し、「この情報は本部に上げろ」と指示してメモを本部に届ける、などという対応にならざるを得ない。

いずれにしても、

① 「重要情報」を本部に上げるのが関係部局の責任者の重要な仕事の一つであること

② 本部にとっての「重要情報」は、フェーズによって変化すること

を徹底し、部局ごとにフェーズに応じた「重要情報」の判断基準や例などを考えさせ、図上演習などで重要情報を本部に上げる習慣をつけておく必要がある。

その際、判断基準の策定では「なぜそのような判断基準となったか」を関係者に周知してお

くことも必要である。

5.1.4 要請と報告

関係機関から本部に上がって来る情報には、「要請」と「報告」の2種類がある。

「要請」に対しては、本部として何らかのアクションが求められるが、これにいちいちトップが対応するわけにはいかないのが、本部の中に要請の種類に応じて対応すべき班を決めておき、各班の班長が責任をもって対応するのが原則である。対応班がすぐに決まらない要請については、総務班などで対応班を決めるようにしておくことも必要である。

「要請」については、対応班が決まってからトップに上げるのを原則とし、情報受信伝票などに「報告」と「要請」の別を明記するとともに、要請については「対応する班名」と「対応中」、「対応済み」の別などを記す様式を作っておくとよい。

トップから見れば「要請」の大部分を「報告」に変換して上げさせるようにしておくということである。こうしておくことにより、トップは、各班の班長では対応しきれず自治体としての判断が求められるような事項についてだけ、対応すればよいようになる。

一方、「報告」は整理して、関係者の間で共有できるようにするとともに、国や都道府県、報道機関などに発信することが必要である。整理して蓄積した情報が「次の一手」を考えるための最も重要な要素であることは言うまでもない。

5.1.5 情報収集体制の整備は平時に

情報収集について平時に整理すれば以上のようなことだが、実際に大規模災害を経験した市町村では、流れの中で試行錯誤しながら、結局同じことをしているはずである。

災害が発生すると、対応しなければならない

ことが多発するため、情報収集の方法などに頭を使っている暇はない。平時のうちにこのような情報収集体制を整備して図上演習等で改善と習熟を図っておき、発災時には（情報収集に頭を使わなくても）自動的に情報が入ってくるようにしておくことが必要である。

5.2 情報の整理

情報は集めただけでは役に立たない。目的に応じて整理し、加工することが必要である。それは災害時でも同様だが、発災直後には情報整理が一刻を争うこと、担当者の日常業務とは異なる作業であることなど、平常時とは異なる点が多々あることに留意し、あらかじめ情報整理体制を構築しておく必要がある。

5.2.1 災害時のオペレーションに必要な情報

災害対応にあたる各セクションでは、必要な対応を行うためには、できるだけ詳細な情報が必要である。一方、市町村全体のオペレーションを担う災害対策本部は、どこでどのような被害が出ており、どのような対応が必要かを大局的に把握して、市町村内で余裕があるところがあれば応援を要請するとともに、不足分については市町村外に応援を求めることが求められるため、収集した情報をできるだけ早く、災害の全体像を俯瞰できるように整理する必要がある。

5.2.2 消防庁の情報共有システム

総務省消防庁の危機管理センターでは、職員手作りの情報共有システムを活用している。

これは、情報収集班が受けた「〇市の〇地域で崖崩れ。〇名生き埋めの可能性」などのメモ情報を複数の担当者が各パソコン端末から入力すると、危機管理センターの大型スクリーンに、時系列の表の形で表示されるものである。「重要情報」「被害情報」、「応援情報」、「その

他」など情報の種類によって色分けすることができ、ワンタッチで種類ごとに表示することもできる。

手作りのシステムだが、それだけに災害対応を経験するたびに改良して使いやすくなっている。情報共有のため、以前はメモを回すことも併用していたが、スクリーンを見れば状況が分かるので、緊急情報以外は行わなくなった。手元のパソコンで色分けされた情報ごとに選択して見ることもできるので、災害の状況を大局的に把握することが比較的容易になった。

また、庁内の全てのパソコンからアクセスできるので、危機管理センター外の担当セクションでも、最新の全体情報を容易に把握できるし、入手した情報を入力して情報共有に回すこともできる。

自治体でもこのようなシステムを活用すれば、5.1.2～5.1.4で述べたような情報収集上の課題も含めて、情報整理の課題の多くが一気に解決できる可能性が高い。

5.2.3 地図による情報共有

オペレーションに必要な情報整理の重要な手段として、地図の活用がある。多くの市町村では、管内全体を示す大きな地図を用意しておき、そこにカードに書き込んだ情報をピンで止めることなどを予定しているが、その方法では、せいぜい数十件の情報しか表現できない。形式的な訓練ならそれでも何とかなるが、大災害の場合には、情報量が膨大になるため、オーバーフローしてしまう可能性が高い。

大規模な災害時に災害対策本部が管内の状況を大局的に把握するためには、地図上に表現する情報を厳選しなければならない。被害の種類や大きさ、応援部隊の種類や規模などを表すシンボルマークを作っておき、図上に表現できる情報量を増やすなどの工夫も必要だ。

そして、何よりも、担当者が地図上に全体の

状況を表現する能力を持っていることが不可欠である。十分な訓練を積み、管内の地名に詳しく、災害について相当な知識と判断力を持つ担当者がいなければ、せつかくの「大きな地図」も「ただの白地図」に終わってしまう。

地図に落とした災害関連情報によって状況を把握し、応援部隊の投入等の判断をしようとするなら、「大きな地図」では限界がある。コンピューターの助けを借りた方がよい。

コンピューターの地図情報システムは、機能が高度になるほど操作に習熟した者が必要になるし、それを駆使してオペレーションを行うには相応の慣れも必要になるので、災害時のオペレーションをどの程度まで地図情報システムに依存するかについては、市町村の実態に応じて十分に検討する必要がある。

6. 情報の発信とマスメディアとの連携

6.1 危機管理の劇場化

阪神・淡路大震災以後、地震に限らず大規模な災害や事故、事件が発生するたびに、トップや自治体職員の対応ぶりがマスメディアに注目されるようになった。

大規模な災害等が発生した場合の、自治体やそのトップの対応ぶりが即座に内外に報道され、その映像の中で、トップや職員が迅速かつ的確に対応していることを見せることが求められるようになってきている。

情報・通信・報道システムの発達がそのような「危機管理の劇場化」を可能にしてしまった以上、また、その劇場の中で上手に演じることが、その後の国民からの支援体制などにも影響を与えるようになっていく以上、自治体としては、もはやそのことを前提として「危機」に備えざるを得ない。

6.2 報道関係者との信頼関係を築き、味方につける

大規模な災害等が発生すると、地元メディアだけでなく、日本中（場合によっては世界中）から報道関係者が集まって来る。自治体は、そのメディアを通じて住民を励まし、希望を与え、必要な情報を提供するなど、直接住民に訴えかけるとともに、意識してメディアを味方につけ、被災地の状況を上手に全国に発信する必要がある。

そのためには、報道関係者との「信頼関係」を築くことが最も重要である。

災害時におけるマスメディア、特に地元メディア以外の報道関係者から取材されることは、メディア対応に不慣れな自治体職員やトップにとって、ただでさえ住民の困難に直接向き合っている戦場のような忙しさの中では、厄介で敬遠したくなることも知れない。しかし、報道関係者の中には、悲惨な現場を見て、「何とかしてあげたい」と思っている人も多い。そういう人たちと信頼関係を築き、その思いを被災者の支援に役立つ方向でまとめることができれば、被災自治体として大きなメリットが得られる。

「メディアとの信頼関係を築くためには、公開すべき情報を積極的に公開する勇気を持つことが最も基本」であり、築いた信頼関係の上に立って、劇場化した現代の災害対応を制する必要がある。

6.3 インターネットによる発信

被害情報がまとまったら、県や国への報告、マスメディアへの発表などと同時に、インターネットで発信することも必要である。このため、可能なら、自治体の災害専用サイトを立ち上げて、公式の被害情報だけでなく、住民が撮った写真や映像を載せられるようにしたり、住民相互の情報交換などの情報掲示板や、自治体・関係機関・避難所等からのお知らせの場などを開

設したりすると、住民の信頼を得、応援してくれる全国の人たちとの連携体制の確立にも威力を発揮する。

「災害発生時には、とてもそんな余裕はない」と思うなら、あらかじめ、様式や情報収集・発信のルールなどを検討し、ボランティアの人々などに支援を頼んでおくのも一法である。

7. 危機管理専任部門の必要性

7.1 危機管理体制の現状

以上、災害対策本部の初動体制や対応に関する留意事項について、筆者の経験をもとに具体的に整理してきた。これについて、「もっともかも知れないが、そのとおりにやるのは難しい。防災担当職員も予算も限られているし、一般職員の間では危機管理の優先度はまだまだ低い。図上訓練を言い出すだけでも難しいのに。」という感想もあるかも知れない。

阪神・淡路大震災以降、自治体でも危機管理体制の充実強化の必要性が認識されるようになり、「防災監」や「危機管理監」などという名前の、役職の高い専任の危機管理担当者を設置するところが増えて来た。

大規模地震など緊急事態が突発した時に、即座に指揮系統を確立し首長に情報を集めてトップダウンで対応することの重要性が改めて認識されたためだろう。防災監はそのために日頃から準備をしておき、いざという時には首長を補佐するとともに、首長が不在の間は代わって指揮をとることが期待されている。

一方で、現在の厳しい財政状況のもとでは、防災監を一人置くだけでも精一杯で、危機管理担当の専任職員まではとても置くことができず、危機管理業務については従来からの防災担当職員（これも、自治体によっては他の業務と兼務）に行わせることにしているところもある。

防災担当職員は、防災の日の訓練や防災会議の開催などの年中行事の準備、自主防災組織の

育成、避難所の整備、防災用品や備蓄品の整備、関連予算の作成及び執行などの「日常的防災業務」や期限を決められた「待ったなし」の業務で手一杯だ。

防災監としては、日常的防災業務等に追いつけられ、防災行事に参加するため休日もろくに休めない防災担当職員を見ていると、図上訓練を行いオペレーション体制の整備を行うなどの危機管理体制の強化の必要性は痛感しても、なかなか手がつけられない、ということにもなりがちである。だからと言って、危機管理専任職員の配置などを言い出せる財政状況ではないところが多い。

その結果、「防災監」に指名されても、危機管理体制の整備がなかなか進まず、大災害が起きないことをひたすら祈りながら2～3年の任期が過ぎるのを待っている、などということにもなりかねない。

7.2 「危機管理業務」と「日常的防災業務」の分離が必要

それではどうすればよいのだろうか？

まず、「危機管理業務」と「日常的防災業務」とは別の業務だということを、ハッキリと認識する必要がある。そして、危機管理業務の担当者から日常的防災業務をできるだけ切り離す必要がある。危機管理業務と日常的防災業務を兼務させると、結局危機管理体制の整備はどんどん後回しにされてしまうためだ。

阪神・淡路大震災以前の「日常的防災業務」に、震災を契機に「危機管理業務」が加わったので、その業務が純増になることはやむを得ない。問題はその純増分の業務をどう処理するか、ということだ。

私は「防災担当職員」を「危機管理担当職員」に衣替えして「危機管理業務」に専念させ、「防災担当職員」が従来行ってきた「日常的防災業務」についてはその必要性を十分に吟味した上

で、必要と判断されるものだけを他の業務の担当者に分配して担当させる方法があるのではないかと考えている。

「危機管理担当職員」は、「日常的防災業務」については、防災監の権限に基づいて各担当セクションに防災体制の整備に関する実施計画を作らせ、その実施状況を監視し、確実に実施させる役割りに徹することにする。「危機管理担当職員」が「日常的防災業務」を持ってしまうと、そんな時間はなかなか作り出せないが、このような仕組みにすれば、近年新たに純増になった「国民保護」関連の業務についても、同様に処理できる。

そもそも防災業務は各セクションに横断的に関わることが多いし、従来から、避難路の整備や校舎、消防署、病院の耐震改修の促進など「日常的防災業務」に属することで、それぞれの担当セクションが責任を持って実施していることも多い。その場合、「防災担当職員」は、意識的に防災関係情報の収集整理をしていない限り、他のセクションが行っている「日常的防災業務」の実施状況を把握できない。

大災害に遭遇した時そのような基本情報が整理できていないようでは、満足な危機管理はとてども期待できない。「危機管理担当職員」を「日常的防災業務」の進行管理役に徹することによれば、そのような課題も克服できる。

また、防災の日の訓練及びその準備は「防災担当職員」の重要な業務となっており、「危機管理担当職員」にも大いに関係があるが、これについても「危機管理担当職員」の責任と業務をできるだけ軽減してやる方がよい、というのが私の考えだ。防災の日の訓練を行う中心セクションが危機管理部門でなく、たとえば総務課や企画課になるということには拒否反応も大きいと思うが、防災の日の訓練は市町村長も参加する大イベントだと捉えれば、そう突飛ではないはずだ。

7.3 防災監の位置付け

防災監については、「大規模災害時のオペレーションを取り仕切る責任者」というイメージが強く、防災監の格付けも、「責任者だから部長クラス以上」というところが多い。

しかし、大規模災害時には、オペレーションの責任は首長にあり、副知事や副市長など実務上のナンバー2やナンバー3もいる。初動段階での指揮系統の作り方や、休日・夜間における即応体制の整備状況によっては、防災監は、危機管理対応について十分な知識や能力があり首長（不在のときは代理の者）をしっかり補佐できる人であれば、実は、部長クラス以上である必要は必ずしもない。

防災監の格付けを高くしておくことは、平時の「危機管理体制の整備」の場面でこそ必要だ、というのが私の考えである。

自治体の（危機管理担当以外の）通常部局は、ルーティンとして膨大な事務事業をこなさなければならぬ。危機管理のための準備作業や訓練などは、日常業務を遂行するという点から見れば、はっきり言って邪魔な作業だ。通常部局も危機管理体制の整備の重要性は頭の中では理解しているはずだが、実際のところ仕事を邪魔する敵にしか見えないこともある。

危機管理体制の整備をきちんと行うためには、図上訓練やその準備などの手間のかかる作業から逃げようとしたり先送りしようとしたりする通常部局を説得し、場合によってはある程度強引にでもやらせなければならない、というのが現状ではないか。

そのためには、防災監の格付けは、通常部局の部局長より一段上に位置するくらいでないと十分機能しない。

防災監には、少なくとも前述の①危機管理担当者の専任化と日常的防災業務の分離、②危機管理部門による他の部局の防災関連業務の進

行管理、③図上訓練の実施、くらは、通常部局の部局長に気兼ねなく提案できるような地位と権限が必要である。そうでなければ、いくら「防災監」が設置されて危機管理の専門家が配置されても、いざという時に十分な危機管理対応が出来る体制作りは難しい、というのが、危機管理について様々な経験をしてきた者としての実感である。

（参考文献）

- 1) 小林恭一・森民夫：防災監のための危機管理講座(1)～(9), 消防科学と情報 No.85 2006 (夏期)～No.93 2008 (夏期), (財) 消防科学総合センター, 2006～2008.
- 2) 小林恭一：災害対策本部の初動と応急対応, 災害危機管理論入門, pp117～pp152, 弘文堂, 2008.
- 3) 消防庁編：阪神淡路大震災の記録 2, ぎょうせい, 1996.
- 4) 震災時のトイレ対策のあり方に関する調査研究委員会編：震災時のトイレ対策～あり方とマニュアル～, (財) 日本消防設備安全センター, 1997.
- 5) NHK神戸放送局編：神戸・心の復興～何が必要なのか～, 日本放送出版協会, 1999.
- 6) 吉井博明：初動体制の課題とあり方, 阪神・淡路大震災、震災対策国際総合検証事業検証報告第1巻「防災体制」, 兵庫県・震災対策国際総合検証会議, 2000.
- 7) 長岡市災害対策本部編：中越大震災－自治体の危機管理は機能したか, ぎょうせい, 2005.
- 8) 新潟県中越大震災記録誌編集委員会編：中越大震災（前編）～雪が降る前に～, ぎょうせい, 2007.