

# 防災の世界を解剖する ②

## 政府のガイドラインと市町村のギャップ ～災害に備える計画策定の問題点～

一般社団法人 ADI災害研究所

理事長 伊永 勉

### 「作れば終わり」感拭えぬ計画

前号では、「平成29年7月九州北部豪雨災害」に関する記事を提供したが、今までの台風を基準にした風水害対策が通用しない、短時間で局地的な豪雨災害もあることに、各自治体では大きな衝撃を受けている。

気象庁が発表する「防災気象情報」

がこの夏に進化し、7月からは大雨。洪水警報の発表する指標が、「雨量」から「指数」に変更され、大雨や洪水警報の危険度などの色分けが分かりやすくなつた。

そして、市町村内の「どこ」に避難情報を出すべきか、「なに」によつて判断するなど、災害を迎え撃つための効果的で具体的な情報が、今まで以上に提供されるようになつた。その進化した防災気象情報の活用法について、8月に近畿地方の自治体を対象に講習会を開催したところ、都市部からの参加者が少なかつた。大阪では昭和36（1961）年の第2室戸台風から、56年間も台風の直撃を受けていないことから、大阪府市には台風直撃による災害対策を経験した職員は皆無に等しい。

だからこそ、このような講習には積み重ねられた実績がある。しかし、このように多くの経験を積んだ職員が、なぜか台風直撃による災害対策を理解していないのか。それは、台風直撃による災害対策を実施する立場が、市町村ではなく、県や都道府県であるからだ。

極的に参加してほしかった。

一部の自治体では気象情報企業と契約している場合もあるが、気象情報は避難勧告などの発令タイミングのトリガーになることから、防災担当職員の理解度が対策に影響するのは確実だ。

昨今の局地的な豪雨災害に対応するためにも、防災担当者には進化した防災気象情報の見方や活用法を充分理解してもらいたい。

また、現在自治体で計画している風水害対策は、台風や前線停滞などの長雨による災害想定が多いことから、短時間の局地的な豪雨という、ではないだろうか。

自治体の弱点とは言い難いが、職員が3～5年で所属部署を移動するのは、特に危機管理などに関しては不安を感じる市民も多い。熊本地震や九州北部豪雨では、新任の防災担当者が、マニュアルがあつても慣れない作業に手間取り、他の部署に移動した前任者の応援によって、災害対策の混乱が落ち着いたとのことだ。

私達市民が日常生活で「防災」を意識するようになったのは、23年前の1995年に起きた阪神・淡路大震災から。それ以後、地震や火山の噴火、台風等災害が頻発していることや、マスコミによって消防や自衛隊の救助活動や、自治体の対策が、批判を含めて取り上げられる機会が増えたことによるだろう。

消防、警察、自衛隊のような制服組と同じく、市町村の危機管理や防災を担当している職員も専門職だと思っていて、そのため災害現場での行動の行き違いが起こることがあるようだ。

日本では、昭和37（1962）年に施行された災害対策基本法を基に、都道府県市町村は各自に定めた地域防災計画に基づいて、一般災害編（風水害）、地震・津波編、火山編、さらにテロを想定した国民保護編が次々策定された。また、阪神・淡路大震災後には地震編が、東日本大震災後には津波編が強化されなど、新たな災害による知見を加えながら改定されている。

あまりにも大規模な災害が多発することから、改訂が追いつかないという現実もあるが、これらの策定のほとんどが、従来から建設コンサルタントやシンクタンクへの委託事業として発注されている。被害想定の計算

などの専門技術はともかく、災害時の対応業務についても委託業者が作

成していることが多く、複数の自治体でほぼ同じ内容の計画やマニュアルを見るのも少なくない。中央省庁よりガイドラインや指針が示されるが、それに地域性や組織の形態を修正するだけで、対策については、同じようなことが書かれていることが多い。



#### 混乱と情報錯綜が浮き彫りになる災害対策本部訓練

画やマニフェルは「作り上げたら終わる」となっているよう気がすることだ。災害発生時に、読む時間の余裕がない。日常から職員が読み込んでいないといふ話はあまり聞いたことがない。

がなくて使いこなせにために、3日間も対策本部が立ち上がらないではないですか。日常から職員が読み込んでいるという話はあまり聞いたことがない。

極端だが、完成した計画やマニエラのファイルは、書庫に積んで置くためなのかと思ってしまうのは私だけだろうか。

も、その地域の特性を把握するだけの時間と人的な余裕はない。

の高齢者の死者が約6割を占め、障がい者の死亡率が健常者の2倍以上

する時だけ手を貸せば勘違いしている人もいた

具体的に対策が進まない市町村が抱える課題とは、次の3つの共通点

## ②個人情報の扱い方

### ③支援者の貼りつけ作業

## 今まで災害時要援護者名簿の作り

災害が起った時に助けが欲しい人に手を挙げてもらい、名簿を作ることに同意した人を登録するという「手上げ方式」が主流だったため、「手書き登録」として、手書き登録

対象者の過半数が登録できればよか  
つた。

しかし、東日本大震災で、この手  
上げ方式では登録されていない高齢  
者の犠牲が多いという結果から、法  
律によつて市町村が福祉など様々々な  
部署で保有している総ての要配慮者  
名簿を一括管理して、全対象者の同  
意を得ることになった。現実の問題  
として市町村の広さや人口分布に対  
して、職員の人数を考えると、この  
同意を得るのは大作業となり、躊躇躊  
躇する市町村もある。

一部では、都道府県の指導があつても、いまだ地域による手上げ方式を



実際に車椅子を使った避難行動要支援者対策演習

に支援者の貼りつけを試みており、

支援者が1人では不在などの心配もあることから、複数の貼りつけを行ない、地図上にマークしておくことも進められている。

しかし、いつ起こるか分からぬ災害では、支援者も被害を受ける可能性があり、そのとおり実行できるかの疑問を感じながら進めているのが現状と言える。

ある成功例を紹介しておこう。

阪市のある区では、要配慮者約600人の90%を超える対象者を、避難行動要支援者として登録を完了している。区役所が予算を計上し、業務を委託された区社会福祉協議会は、区内の総ての要配慮者の所在

かが問題となっている。平時には行政が守秘義務の元に名簿を管理しているが、災害発生時には、信頼できる自治会や自主防災組織に開示して、安否確認や避難誘導などの応援を求める事になるため、災害時の個人情報保護をどのように補完するかは大きな課題となる。

さらに、理想では可能だが、要支援者に対して介助する側の支援者を決める手続きの難しさがある。これについては各地でワークショップなどを開き、住民の手で個々の要支援者情報を保護がネットになって進まないの

ではなく、この取り組みの目的を理

解してもらうことに力を注がなければ、先に進めないということで、まだ躊躇している市町村は、根気強く取り組んでもらいたい。高齢化が進む時代にあって、見過ごせない重大事業であり、自治体の総力を挙げて取り組むべき業務ではないだろうか。

「明日は我が身」と考えれば、誰もが適切に処理しておくことはできなはずだ。

この計画に関する内閣府からの「避難行動要支援者避難行動支援に

関する取り組み指針（平成25年8月）は、非常に細かく説明されておりが、市町村が実施するに際しての具体的な手法や表現方法などは、標準モデルが紹介されているだけで、実例が少ない。できれば、より詳しく災害事例や他地域の実施例を紹介してほしい。

名簿作成の意義を理解してもらえるまで何度も訪問し説明した。

その成果として、区民の社会福祉協議会への信頼も増し、区としての安心安全まちづくりの取組にも理解

が増えた。

この事例から感じたことは、個人

各市町村で具体化するために、

その地域に起る災害の種類や被害などに違いがあることから、要支援者対策はどのような場面で効果を発揮するのかなど、要支援者本人や家族が理解できるよう説明しなければならない。要支援者対策が進み、地域共助により人的被害を少なくなるように、私も様々な場面で支援していきたい。

## 出来栄えよりも実効性が重要

BCP（事業継続計画）とは、産業界でのものと思っている人も多い。

しかし、平成26年、内閣府から地方自治体の業務継続計画の策定が急務、という指示が出された。

今までの地域防災計画とどこが違うのかという声もあったが、地域防災計画の基本は、現在の庁舎や職員、資機材は被害を受けていないことが前提で、災害時の応急対応が中心だった。

阪神・淡路大震災で、ある市では発災4日目の職員出勤率が過半数を下回ったことや、東日本大震災や熊本地震で庁舎が全壊した例もあり、災害によって庁舎の損壊や、職員も被害を受けることもあること、さ

れども、この更新手続などの課題について、対応例があればよいのではないだろうか。

らに災害時の職員のロジスティックスについて、地域防災計画にはほとんど含まれていない。通常の業務を災害時にどう継続するか、やむを得ず休止しなければならぬ業務は何か、災害で新たに発生する業務は何かなど、予め考えておくことが必要であり、これが行政のBCPである。

#### 市町村の業務継続計画の策定で、

められる。

通常業務の中で災害時には急を要ど含まれていない。通常の業務を災害時にどう継続するか、やむを得ず休止しなければならぬ業務が出て来る災害で新たに発生する業務は何かなど、予め考えておくことが必要であり、これが行政のBCPである。

#### 市町村の業務継続計画の策定で、

しない業務や、災害発生により休止しなければならない業務が出て来るが、市民への説明を含めて、その理由は事前に明確にしておかなければならぬ。

さらに、その業務の再開の目途を決めておく必要がある。この市町村の業務継続計画は、地域防災計画の

べきことを時系列に記載しておくと

いうことだ。

また、シミュレーション訓練を実施して、あらゆる想定における対応の経験しておくことが望まれる。

私も今年度ある市町村で、業務継続計画の研修やシミュレーション訓練を支援するが、ぜひ多くの自治体で取り組んでもらいたい。

#### ガイドラインの活用ポイント

47都道府県と30000を超える市

町村で、災害に遭遇しない自治体はない。従って、被害の軽減を目的とする様々な防災対策を組み立てること

とは必須事業であり、そのために中

央からのガイドラインや指針は必要だ。

ガイドラインなどは、過去の災害の担当や部署として、何をどの順序で検証結果や先進的な事例を集め、専門家による委員会などで、充分な議論が行なわれて策定されている。

しかしながら、多くの市町村がこのガイドラインに掲載されている図表やグラフははもちろんのこと、表現されている文言をそのまま引用している

ことでも少なくない。

いざという時、何をすればよいかマニフェルをめくりながら考えるのではなく、1枚のカードに、自分がする

担当職員が日常の煩雑な業務に紛れて充分な検討ができないのだろうが、

このような計画を作成するには、地域の特性や組織の実情に即して作成しなければならない。担当職員の数や時間に制約はあるだろうが、危機管理や防災部署だけでなく、全庁的にプロジェクトチームを編成して取り組んでもらいたい。

#### コンサルタントなどが関わる場合は、

事例の収集や検討の素材となる素案作成などを行なうてもらい、本編は職員の意思によって作り上げること

が重要ではないだろうか。



超高齢社会進行の中、避難行動要支援者対策演習は必須だ