

防災の世界を解剖する ⑥

地域防災計画とBCPの仕分け

～災害時の優先業務の選択と手順～

一般社団法人 ADI災害研究所

理事長 伊永 勉

市民から見えない災害対策

規模の大小に関わらず、災害が発生した時に市民の生命と財産を守るのが、地方自治体の使命とも言える。昨今多発する自然災害に対して、ボランティアなどによる支援活動が活発になり、被災地に多くの人が出入りすることや、SNS利用者の増加に伴い、よくも悪くも情報の広がりが速くなり、市町村の災害対応の整合性が確認されないまま、行政への批判が独り歩きする傾向が見られる。

自治体の災害対策の実態が市民の目には見えにくいことで、さまざまな批判を生むこともあるのではないだろうか。また、多くの市町村が地域防災計画をホームページに公開しているが、市民にとっては興味本位で覗いて見ても、用語の意味や組織の体制が理解できない部分もあり、誤解があったり対応に対する批判が生まれたりすることもあるのではないかと思う。

通常の市町村の業務は、公平・平等・比例を原則として、いわゆる縦割りの各部署課係で構成されているが、災害が発生すると、直ちに

総ての部局が横軸の災害応急対策班編成に変わり、通常とは異なる事務分掌に従事しなければならない。また、災害時のような応急対応においては、特に人命に関わることなど優先すべき事項を考えなければいけないが、当該自治体の職員でさえも、災害発生によりパニック状態となることで、災害対応モードに切り替えるには時間を要してしまいうことも多い。

市町村の実態に目を向けると、地域防災計画を熟読して、百数十項目にもおよぶ応急対策の総てを把握している職員は、ほとんどいないと言える。市町村の防災対策とは、職員個人の資質や知識によって取り組むものではなく、編成される応急対策班の事務分掌を組織として分担し、対処するというものではないかと考える。行政のあるべき姿は、組織による漏れのない的確な対策を執るということだ。

市町村職員がいくら全力投球しても、災害発生たびに批判される要因の1つは、市町村にとっての災害対応のバイブルと言える地域防災計画が実用的とは言いがたく、使いづらいものとなっていることではない

熊本地震でがれきを撤去するボランティア



かと思う。極端であるが、「地域防災計画は本棚に積んで置くもの」と比喻する者もいる。

このように言われる根拠を、過去に国・都道府県・市町村の災害対策に関わってきた経験から分析すると、地域防災計画の改定や各種マニュアルの作成において、当事者である自治体職員が議論を重ねて文章を積み上げる光景は多くなく、大半がコンサルタントに完成まで任せることが多いからではないかと思う。もちろん、これまでコンサルタントに任せるといことがごく普通であったし、言い方は悪いが、「使うためのもの」というよりも、「作っておくことが目的」というイメージだ。



ある県の災害対策本部訓練本部員会議の様相

卑近な例だが、自治体における自主防災組織についても中身よりも組織率で評価される、組織率を上げることが目標になっているということと同じように見える。

ただし、近年多発する災害に対して、被災地に派遣した応援職員の報告を元に、明日は我が身に置き換えることで、首長や職員によって高額な予算がなくても、地域防災計画の改定やマニュアル作りを手掛ける自治体が増えていることも確かだ。平成28（2016）年の熊本地震では、熊本県や大分県が職員の手作りで検証報告書を仕上げている。このように体験した職員による報告書は、今後への教訓として全国

の自治体職員にとって大いに役立つだろう。

地域防災計画とBCPの違い

近年、内閣府のガイドラインに基づいて、各市町村では災害時の業務継続計画（BCP）の策定に取り組んでいるが、地域防災計画と業務継続計画の関係を理解できていないのか、災害時の行動について業務の仕分けと優先度の判断ができない職員の多いことに気づいた。

地域防災計画を把握できていないことも問題だが、通常業務が災害発生時にどのような状態になるのか、続けなければいけない業務はどれか、続けられる業務はどれか、止めざるを得ない業務はどれか、市民が災害時に必要とするものは何なのか、といったことを、普段から想像する機会のないことが問題だ。

地域防災計画は、自治体の災害対策の根幹を示すものだが、総則から予防編、風水害編、地震・津波編、復旧・復興編、参考資料と、少なくとも100ページ以上になる。これらの総てを職員が熟読できていれば、災害発生時に誰が何をすべきかという手続きが理解されるはず

なのだが、それでも、いくつかの問題点に行き当たる。

自治体の通常業務では取り扱うことのない災害時特有の業務と通常業務の関わりや、その表現や意味するところを事前に学習する必要がある。例えば、「各種防災資機材の確保、管理、運用に関すること」と言われて、何が防災資機材なのか、どこにあるのか、どのように運用するのかを、判断できる職員は何人いるのだろうか。また、災害時は応急対応業務が優先されることになるが、どの通常業務の継続が困難になるのかを判断できるのだろうか。

通常の縦割りの部課の構成が、災害対策班として横軸に編成され、普段同席しない他の部課の職員と共同作業が求められたり、部課によっては、当面通常業務を停止しなければならなかったり、他の部課に応援派遣されたりする場合がある。

このような非常事態は、普段からシミュレーション訓練を重ねなければ理解できない。多くの自治体では、災害対策本部員や班長になる幹部職員を対象とする訓練を主に実施しており、一般職員など全職員向けのシミュレーション訓練や研修は少

ないことから、災害時にも指示を受けるだけで、全体把握ができず、自分がどの位置でどのように役立っているのかも理解できないのが現状ではないだろうか。ある市で、災害対策本部図上訓練が企画された時、幹部職員とは別に主任以下の一般職員を対象として、幹部職員と同じ課題を与える訓練を実施したことがある。結果としては、幹部職員とは違った反応が見られた。

確かに、全体把握に必要な情報の集約には一般職員の方が不足もあった。しかし、自分が所属する班や部課の業務の取組に集中して、自分達がやるべき作業を確認し、避難所の備蓄の様子や細かな道路マップの記入、他の班の情報の聞き取りなど、身近な問題を解決するため、に相談しながら、回答を仕上げることへの意識の集中が見られ、地図や情報の集約が上手かった。

幹部職員による訓練の場合は、指示を出すことが主となり、場合によつては指示したことは全部できると思っていることも多く、要請や依頼したことが断られるということを考えていないこともある。ただし、本部長への報告やまとめ方は計画の



台風21号で洗掘され歪んだ鉄橋

害発生30分後をメドに、災害対策本部を立ち上げるというイメージは共通していると思われる。

だが、台風接近のように、警戒本部を立ち上げている場合はともかく、地震のような突発災害では、予め着手時間を決めることが難しい。

さらに、通常の市民サービスで止められない業務をどうするかは、地域防災計画には書かれておらず、地域防災計画とは、災害に対して自治体がしなければならぬことだけが書かれてあるもので、できるか否かの判断はないことになっているようだ。また、指定公共機関を増やしているのは、自治体の広域連携による応援体制の強化を進めることで、不足の穴を埋めるということなのだろうと思う。

自治体のBCPの前提条件は、地域防災計画と違い自らも被害を受ける場合を想定していることが大きい。自治体における防災対策では、災害対応業務における各班の着手すべき優先順位を決めておくことと、各部課における通常業務の休止できない業務を選び、各々どのくらいで着手するか、業務開始の期日を明らかにする必要がある。

また、災害発生によって課せられる業務の量的な負担に差が出ることから、当面休止できる業務の多い部課の職員を、人手の不足する他の部課に応援出向させるなどの配置の調整や、職員の水や食料等の確保も考えることも必要となる。

そして、災害発生後に新たに生じる業務については、事前に予測してBCPに追加することは非常に難しいので、災害時の臨機応変な対応を期待することになるだろう。

BCPの策定が難しいのは、地域によって被害想定が異なることである。総ての市町村が大規模な災害に見舞われるとは限らず、大規模な災害が想定されない地域では、比較的早くに通常業務を再開できるということになる。

一般的に、災害後応急対策や業務に着手する期間を、発災3時間以内、1日以内、3日以内、2週間以内、1カ月以内、といった区分となっている。ただし、想定される災害によつては、2週間程度で概ね通常業務を再開できることもある。

3時間以内や1日以内といった、災害後迅速に行なわなければならない業務を明確にすることはできない

が、想定される災害によつて、BCPの内容はかなり違ってくるため、モデル的なものを参考に作つていたのでは現実味が少なく、地域に起こる災害と規模をしっかりと見極めてBCPを策定していくことが大切だと考える。

迫られる災害発生時の判断

災害時の地域防災計画とBCPに則つて、業務を履行するにあつての最大の問題は、庁舎が災害に耐えられるかどうかということだ。

耐震建築で倒壊しない、浸水しない、津波による被害もない、といった安全確認ができない限り、多くの自治体では、最悪の場合、代替庁舎への移動ということも起こり得る。

また、代替庁舎への移動ではなくても、災害対策本部室が常設されている市町村は少なく、災害が発生すると、会議室を開放して急遽災害対策本部に置き換えるというのが大半ではないだろうか。従つて災害対策本部の開設だけでも大仕事となる。最近では、自治体の業務もデジタル化しているため、電力の確保や基幹システムや庁内のネットワークなどの設備も必要となり、



ある県の災害対策本部訓練での情報連絡の様相

市民への情報の発信でも、アナログに慣れていない職員が業務に手間取ることは必至である。代替施設に移動する場合は、設備に加え電力・通信の確保といった職員だけでは解決できない重大な課題がある。

代替庁舎における災害対策本部室の開設と各部課の執務室の配置、さらに各部課に必要な資器材や資料、パソコンなどを庁舎から持ち出せるのか、新たに調達するのかなど、数時間では対処できないことが多く、最優先で行なわなければならないことにはなり、その間も市民などの救援活動は続けられることになる。

事前対策を完備しておくことが必

須ということであり、このような事態にならないためには、庁舎の耐震化や新庁舎建設が求められる。

だが、これには大きな予算が必要なこと、簡単に対応できることではないし、代替施設に移動するとしても、代替庁舎として使用可能な施設はどこか、そこに災害対策本部設置し、役所の機能を移転できるスペースがあるのかというよう、すぐに解決できない課題がある。

シミュレーションと民活の利用

自治体の中には、台風が接近しても地震が発生しても、庁舎が被害を受けて機能できなくなるとは想像していないことが多い。また、災害で慌てることはあっても、現有勢力によって対応できるはずと考えている場合もある。

南海トラフ巨大地震によって巨大な津波被害が想定されている、高知県や和歌山県などの太平洋沿岸部の市町村のように、早急な避難によつて人的被害を軽減させるしかないような地域では、自治体としての対策に限界も感じているが、ハード対策の充実を含めて、危機意識や使命感が全職員に浸透してい

るように感じる。

理論ではないシミュレーションや実践・訓練の繰り返しと、職員の覚悟が備わり、形骸化した計画などに頼ることなく実践の備えに集中していることが伺える。地域防災計画は、発生した地震や風水害からの教訓を元に、数年おきに見直しが行なわれるが、その中でも、私は、災害時の応援協定についてしっかりと見直してもらいたいと思う。

応援協定を締結する事業所などは、通常業務において交流のある地域の企業や団体も多い。例えば、災害時の連絡方法について、停電や電話の輻輳を想定してのバックアップ体制を構築することや、食糧や日用品などの物資などの提供については、その数量と配送手段、配送に要する時間などのシミュレーションを行なつてほしい。

さらに、災害対策基本法に基づく指定公共機関との連絡についても、都道府県を通じて要請することが多いと思うが、連絡手段や要請に必要な手続きなどを細かく整理しておくことが必要である。

また、応援協定だけでなく民間の活用をもっと検討できないだろうか。

災害時の応急対策において、事務分掌を理解しておくことは必要だが、通常業務を熟練している職員であれば、災害時に継続できる業務や優先度の判断は難しくはないだろう。

だが、災害によつて被災したり、通勤できないなど職員の不足が考えられることから、できれば地域に潜在する民間の知見や技術を導入することを考えるべきではないだろうか。行政職員だけでは充足できない情報を補えるのは、地域を熟知している市民であり、特殊な機材を操る技術者、専門ノウハウを持つている知識人、またSNSなどを駆使して素早い情報発信ができる人など、災害時に役に立つ市民や企業人はたくさんいる。これらのスキルを事前に登録した災害時人材バンクの構築ということも可能ではないだろうか。過去の災害現場での体験や知見を習得した経験者の中には、災害対応について支援できる人材がいる。このようなことを地域防災計画に追加することも考える必要がありそうだ。

災害多発時代におけるこの訓練にどう立ち向かうか、私達は神に試されているのではないだろうか。