

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、誤解があつ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局課係で構成されていて、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うことが多い。

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、対処するということ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、災害発生の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

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」と比喩する者もいる。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うことがごく普通であつたし、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。



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
高額な予算がなくとも、地域防災
計画の改定やマニフェアル作りを手掛
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作成している。
このように体験した職員による
報告書は、今後の教訓として全国

で、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
高額な予算がなくとも、地域防災
計画の改定やマニフェアル作りを手掛
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作成している。
このように体験した職員による
報告書は、今後の教訓として全国

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
発生時などのような状態になるのか、
続けなければならない業務はどれか、
受けられる業務はどれか、止めさ
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
機会がないことが問題だ。

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。
これらは、災害発生時に誰が何をすべ
れば、災害発生時に誰が何をすべ
べきかという手続きが理解されることは
ない。このように見えて、実際には、
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

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」

と言わば、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に
同作業が求められたり、部課によつ
ては、当面通常業務を停止しなけ
ればならなかつたり、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つ
ている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つ
た。しかし、自分が所属する班や
部課の業務への取組に集中して、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つた。

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



ある県の災害対策本部訓練本部員会議の模様

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。
これらは、災害発生時に誰が何をすべ
れば、災害発生時に誰が何をすべ
べきかという手続きが理解されることは
ない。このように見えて、実際には、
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つ
ている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つ
た。しかし、自分が所属する班や
部課の業務への取組に集中して、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つた。

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

域防災計画は、職員によりて理解度に違いがある状態で、災害時のバイブルと言えるだろうか。

地域防災計画と地方自治体におけるBCPとの大きな違いは、地域防災計画には、災害発生によって自治体そのものが被害を受けるという前提がないことである。庁舎も設備とも無傷で、職員も全員出勤できるといったロジスティックスについても、総じて心配ない状況を前提としているのである。また、災害対応業務に定められている各班の事務分掌については、いつ始めるのかが明確にはないといかない場合が多い。少なくとも災

いか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つてゐるようだ。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上で不足の穴を埋める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。

ECDE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ぬ業務を明確にすることはできる。

得る。かどうかといふと、
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、といつ
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府内のネット
ワークなどの設備も必要となり、

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、災害に対しても自治体がしなければならないことだ

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必要となる。

迫られる災害発生時の判断

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、求め着手時間を決めることが難しい。

また、災害発生によつて課せられ
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。

が、想定される災害によつて、BCPの内容はかなり違つてくるため、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、地域に起つたる災害と規模をしつかり見極めてBCPを策定していくことが大切だと考える。

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。



ある県の災害対策本部訓練での情報連絡の模様

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い。事前対策を完備しておくことが必要

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。

須ということであり、このよう事態にならぬためには、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から、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な、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、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、発災で慌てる 것은あつても、現有勢力によって対応できるはずと考える場合もある。

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の市町村のように、早急な避難によっ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を感じていながら、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、配達に要する時間などのシミュレーションを行なってほしい。

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災害多発時代におけるこの試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。

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、災害によって被災したり、通勤できないなど職員の不足が考えられることから、できれば地域に潜んでいる行政職員だけでは充足できない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、特殊な機材を操れる技術者、専門ノウハウを持ついる知識人、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ふ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経験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ある。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試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。