

これだけは知っておこう!!

災害応急対策

令和 5 年度市町村長防災危機管理ラボ

<基本テキスト>

一般財団法人 消防防災科学センター

本事業は、(一財)全国市町村振興協会の助成を受けて実施するものです。

このテキストについて

このテキストは、市町村長のみなさんが心得ておくべき災害時の応急対応のポイントを扱ったものです。災害対策には、予防、応急対応、復旧・復興の局面があり、いずれにおいても適切な対応が求められますが、このテキストは、主として「応急対応」についての基本的な事柄を記述したものです。

* 本資料は、消防庁『市町村長による危機管理の要諦—初動対応を中心として—』（令和5年刊行）等を参考に作成しました。

【書き込んでおきましょう】

◆緊急連絡先◆

○ : - -

○ : - -

○ : - -

○総務省消防庁：03 - 5253 - 7527

↑震度6弱以上の地震等の大規模災害発生時に限る。

目 次

I	市町村長が自ら行うべき5つの重要事項	2
II	市町村長の体験談	4
1	駆けつける	4
2	体制をつくる	6
3	状況を把握する	8
4	目標・対策について判断（意思決定）する	10
5	住民に呼びかける	12
III	欠かせない日頃の備え	14
1	市町村長を支える人材の確保・育成	14
2	自ら参加する実践的な防災訓練	15

I 市町村長が自ら行うべき5つの重要事項

震度5弱以上の地震が発生したとき、大雨や台風が懸念されるときに確認してください。

□ 駆けつける（まずは本庁舎へ）

- 市町村長が陣頭指揮を執ることは危機管理上極めて重要であり、市町村長の動き（特に初動期の対応）は住民やマスコミからも注視されることに留意。
- 出張等ですぐに駆けつけられないときは、副市町村長等の権限代行者に一刻も早く連絡し対応を指示。

□ 体制をつくる（躊躇せずに災害対策本部を設置）

- 体制構築が早すぎて非難されることはない。「空振り」を恐れず躊躇せずに災害対策本部等を設置。
- 関係機関から派遣された職員を災害対策本部会議に参加させることは、連携促進を図る上で効果的。

□ 状況を把握する（情報収集は待つだけではだめ）

- 住民やマスコミからの電話が殺到する。参謀を担う職員が電話対応に追われることがないよう、専門の電話受付窓口を設けて対応。
- 被害の大きい地域からの情報ほど入手が遅れる（声を出せないところが最も被害が大きい）ことを肝に銘じておく。情報の入ってこない地域の情報は能動的に収集。

●情報を取りに行くに当たっては、職員の安全確保に万全を期す。

●気象庁 HP の活用その他、気象台や河川事務所等の関係機関からも聞き取り、情報を集める。

□**目標・対策について判断（意思決定）する**

●災害対応の初動期においては、住民の命を守ることが最大の目標。

●市町村長が最初に自ら判断すべき事項は、避難指示等の発令と、緊急消防援助隊や自衛隊等の応援に係る都道府県への要求の二つ。

●避難指示等の発令について、「空振り」は許されるが「見逃し」は許されない。躊躇することなく迅速に判断することが必要。

●情報の分量や精度が十分でない場合は、最悪の事態を想定して判断。

□**住民に呼びかける**

●市町村長が自ら前面に出て、住民へのメッセージを伝えることは効果的。

●避難指示等の発令を行った場合、市町村長が自ら防災行政無線等を通じて住民にメッセージを送ることが円滑な避難行動につながる。

●被災者に対するお見舞いメッセージも、市町村長自らが発信することで被災者に安心感を与える。

プロアクティブの原則(災害時のトップの行動原理)

■疑わしいときは行動せよ

■最悪の事態を想定して行動せよ

■空振りは許されるが、見逃しは許されない

Ⅱ 市町村長の体験談

1 駆けつける

～発災から3分で市庁舎に飛び込んだ～

私も経験したことのない揺れでありました。「あっ、これはもう庁舎は下手するとだめだな」と頭を過ぎったわけでありました。そして家屋倒壊、火事、或いは学校、病院、福祉施設、道路、水道、橋といったようなものがぱっと頭の中に過ぎりまして、まだ揺れがおさまっておりませんでしたけれども、直ちに防災服に着替えてラジオを片手に持って自転車で役所に飛び込んだわけでありました。都会と違いまして私のところは早足で歩いて10分のところに私の家がありますから、自転車ですと3分位で飛び込んだわけでありました。

～長靴を履いて雪をラッセルしながら登庁

＝災対本部設置に迷いなし～

なぜか外が暗い感じがするので飛び起きたら、窓ガラスが半分以上埋まっているほど、雪の量は尋常ではなかった。生まれて初めて見た。普段は車で行くが、使えなかった。歩いて行けば7、8分、雪なので長靴を履いてラッセルしながら30分ぐらいかかった。(～中略～)

登庁して、すぐ危機管理課に詰めて、逐一、報告を受けた。災害対策本部の設置に迷いはな

かった。雪の量を見るとイコール対策本部。あの雪を見たら、誰でも判断できただろう。連絡や対応でがやがやしている状況で、副市長と教育長が来たので、「来られる職員は来い」と招集をした。

～弁解の余地なし、代行者の総務課長不在～

町長、副町長が不在となった○日夕方、代行者である総務課長から「ピークとなる午前2時に一次配備を整えた」という連絡があり、「分かった」と言って、全国の首長が集まる会議と懇親会に出た。その後、全職員がいったん、家に戻ってしまっていた。これまでの台風の時には、必ず副町長が役場に残っていたので、私は当然、誰かいると思った。その時点で、関係機関からの情報が入らなくなっていった。長として、悔しいと言っても始まらない。弁解の余地はない。

～災害は休んでいるときに～

災害はわれわれ職員が休んでいるときや、いないときによく起きる。地震や水害、深夜か土日ばかりだ。首長は、できるだけ地元にいるのが鉄則だ。出張などを除いては、災害のことも考えて、できるだけ町外へ出ないようにしている。管理職にも、町から1時間を超えて外出する場合は、次の指揮権がある者に「頼むよ」と伝えておけと言っている。

2 体制をつくる

～職員が『不要』と言っても、対策本部開設～

もともと職員には「こんな程度で災害本部を開設する必要がない」というレベルでも、本部を作ってきた。あとになって「何もなかったね」ということはいい。とにかくレベルごとに職員参集を決めて、待機するという体制を取っていた。私はすぐにここに来る。報道のカメラより、先に来るようにしている。

～関係機関が一堂に会して対策会議～

災害の直後から、内閣府、国交省、都庁、警視庁、東京消防庁、自衛隊、海上保安庁、東京電力など、みんなが町長室に集まって、朝と夕方に会議をした。副知事、内閣府審議官がいて、関係する全ての機関の関係者が一堂に集まって、町長トップで会議ができた。搜索もがれき処理も、初日からエリアを決めて、同時進行で実施し、混乱なく応急対応が出来た。

そこで係わった国交省の TEC-FORCE の人たちや気象庁の人たちとは、1週間後の台風で2次災害を起こさないために、並行して会議を持って、暫定的な基準を作って、被害の拡大を防ぐことができた。そういう体制を取っていかないと、応急対応が出来なかった。

～長期戦を想定した職員の

ローテーション作りが大切～

大きな災害が起きた場合は、もう全職員で当たらないと、それでも手が足りないんですね、（～中略～）そこで問題になるのは職員の健康管理です。言うたら責任感の強い人は寝ずして何日も対応するんだよね。そうして倒れたところもあったというのを聞くと、もう強制的にローテーションを組むようなシステムを考えとかないかんなと思いました。（～後略～）

～助かった災害マネジメント総括支援員～

△月△日に〇〇県から派遣された災害マネジメント総括支援員（※）の方には、非常に助けられた。阪神・淡路大震災を経験し、東日本大震災では東北にも派遣され、研修も受けてきた人で、頼りにしていた。次にこうなるということや段階段階で言ってくれ、よく調整もしてくれて、何でも言ってくれた。総括支援員を信頼し、できるだけ活用をした方がいい。

〇市は中核市で、それなりの度量があるので、外部からの良い意見を聞いて合理的にやる事ができていたのだと思う。良いものは取り入れ、役に立ちそうなものは貪欲にやらせてもらった。各方面に言われるまま、図々しく願いもし、かなり応えていただいた。

※ 総務省及び消防庁が実施する研修を受講し、総務省に登録。「総括支援チーム」のリーダー。

3 状況を把握する

～求められる初動は、直前ではない～

島に残っていたら、あの豪雨が降る中で避難勧告*を出すべきだったか、今も悩む。実際に、家の外に出ていた消防団経験者が「様子を見てくる」と言って亡くなっている。悔いているのは、前の日の段階で何らかの行動を取ってもらうように出来なかったか。防災行政無線の放送で、もっと注意を喚起することはできなかったか。犠牲になった方を少しでも減らせたかも知れない。遺族から「町が何かしてくれれば、助かったかも知れない」と言われた言葉は重い。

台風や土砂災害は、初動は直前ではない。少なくとも1日前ぐらいからみていかないとまずい。もっと早い段階で、初動を決め切れていなかった。それが一番の悔い。災害に関しては、絶対に甘い考えは持たない。批判も受けるだろうが、空振りがあろうと、決めたことはきちんとやって行くしかない。

～トップとして～

トップとして、職員との関係で意識しているのは、細かい情報でもまめに入れてもらうこと。そして、職員が「大丈夫」と言ったときほど、慎重を期し、さらに詳細な情報を求めること。

* 令和3年5月の災害対策基本法改正により、従来の避難勧告と避難指示(緊急)は、「避難指示」に一本化(以下の事例も同様)。

職員が「危ない」と言うときは現場を信頼すること。細かい情報でもまめに入れてもらうのは、状況が悪くなってからいきなり情報を受けても判断が難しいからだ。私はなるべく危機管理の担当課にも足を運び、自ら情報を得るようにしている。

～避難所開設情報を早期に提供、 自主避難促す～

初期の対応が遅れたからとならないよう、いつ避難をさせるのかが頭にあった。火山性地震が増えた翌朝、△△大学の観測所に詰めていた町職員が、火山性地震の震源はまだ深いところにあるという非公式の情報を伝えてきた。このため、法的な避難勧告*や避難指示の前の段階だが、火山性地震の情報を提供するとともに、避難所の開設という情報を提供して自主避難を促すことを、第1回の災対本部会議で決定。28日の午前中には「自主避難される方は□□公民館が避難所となっております」という広報を、防災行政無線などで流すことができた。

翌朝、△△大学の▽▽教授から、同日午前の噴火予知連で踏み込んだ見解を出すとの非公式情報を得て、その後の災対本部会議で法に基づく避難勧告*を出す体制整備を確認。初の噴火予知情報となった「緊急火山情報」を受けて、危険地域への避難勧告*と、周辺への自主避難の呼び掛けを決定し、防災行政無線で住民に伝達。記者会見も行った。

4 目標・対策について判断（意思決定）する

～一瞬の判断、躊躇は不要～

市町村長が避難勧告*を発令することは大変リスクが伴うもの。職員を参集すると超過勤務等の財政負担が生じることなど、コスト的にも躊躇しがち。ただ、それは特別交付税で措置されるが、そのことを知らない市町村長は躊躇してしまう。財政面の理由で躊躇はしてほしくない。

結局判断を下せるのは市町村長しかいない。一瞬の判断が非常に難しく、初めての避難勧告*を出すときは非常に緊張をするが、一度出してしまえば二度目からは楽になる。

～人命尊重を最優先に～

河川の氾濫の可能性が高まり、避難勧告*の発令を検討した際、工場の操業停止など経済活動への影響などを懸念する声もあったが、人命尊重を最優先し、自らの政治責任として発令を決断した。

～町民を守るためには、プラス1の リスク対応を判断する必要がある～

町長として町民の生命を守るためには、気象庁の想定にプラス1のリスク対応を判断する必要があると考えている。町職員は規定に沿って仕事をする。その規定を越えた対応を、職員に

指示できるのは首長だけだ。今回の場合は、大きな浸水被害がなかったため、空振りという人がいるかもしれないが、私は気にしない。東日本大震災を経験したものとして、大きな被害が起きた時の苦しさや悲しみ、大変さを知っているから。

～住民への情報発信の仕方がカギ～

避難してくれと言っても、なかなか避難してくれない。避難に結びつけるためには、我々が正確な情報、「大変だ、危険だ」という情報を住民に理解できるように流す必要がある。「こんな恐れがある」、「これから越水の恐れ、土砂災害の恐れもある。」「その裏山があと何ミリ降ると危ない、あと1時間ぐらいで土砂崩れの恐れがある。」そういうことを情報として出していく。「だから避難して下さい」と。感覚的に、どのような緊急事態であるかをイメージできるような情報の伝達が必要だ。

～災害対応の空振りは「素振り」。

すればするほど力がつく～

いろんな災害対応があるが、結果的に空振りに終わることもある。自分の中では空振りではなく、素振りだと考えている。野球でもゴルフでもバドミントンでも、素振りすればするほど、力がつくと考えている。

5 住民に呼びかける

～トップだからできる励ましのメッセージ～

僕は台風が去った後は、トップであることの意識をものすごく持ったのです。それはつまり市民を励まさないといけないとか、市役所は頑張っているというメッセージを送らなければいけないとか、新聞の見出しを意識してしゃべっていました。つまり、舞台の上の役者だという意識を非常に強く持ったのです。(～中略～)

(平成16年)台風23号のとき、夜中の11時過ぎに堤防が決壊して、頭が真っ白になって機能不全に陥って、3時過ぎだったですか、初めて防災行政無線のマイクを持つのですが、過去に研修で「トップはいざというときには市民の前に姿を現して、はったりでも何でもいから励ませ」というのを聞いていた、そのときのことかぱっと思いついたのです。そうだ、こんなときにこそ、自分がマイクを持って、市民を励まさないといけないということで、初めてマイクを持って、「市役所も全力を尽くします」ということをしゃべるのです。6時ごろに「自衛隊が来ました。消防の応援も来ました。間もなく皆さんの救出に向かいます」と、僕の声で流すのです。

～臆せず「公開」することで信頼関係を築く～

マスコミ人の中には、行政の不備のあら捜しばかりして大切な仕事の邪魔をする人たちもいて、何度も怒り心頭に発しました。

しかし、葛藤の末、一部の不心得なマスコミ人と格闘しても消耗するだけだと悟りました。行政もマスコミも「事実を伝える」という共通の責任があるわけだから、マスコミとの信頼関係を築くことこそ肝要だと思えるようになりました。

私の経験では、信頼関係を築くためには、良いことも悪いことも臆せず「公開」することが大切だと思います。市の災害対策本部の会議をマスコミに公開したのも、そんな思いからです。

中には発表できない事柄もあるでしょう。その場合は、「発表できない」ときっぱり伝えるべきで、嘘をついたり逃げたりすることは良心的なマスコミ人をも敵に回すことになります。

Ⅲ 欠かせない日頃の備え

1 市町村長を支える人材の確保・育成

- 災害時に市町村長を補佐し、あるいは代わって指揮を執ることができる参謀役・補佐役として、危機管理専門幹部（主たる業務として危機管理に関する総合調整を行う幹部職員）を置くことが望ましい。

～トップとしての苦悩～

市町村長は逃げるわけにはいかないけれども、本当に悩みは尽きないです。このトップの深く尽きない悩みを誰か助けてくれというか、つまり補佐をしてくれということです。最後の責任は自分しかとることができませんから。ただ、その前に情報を早く、正確に、分かりやすく、そういういわば補佐する体制がなければ、一方的にトップに責任を負わせるというのは、これも酷なことだなという気がします。

さらにトップは体系的な危機管理の訓練を全く受けていません。そういう中で、自治体のトップは責任を負わされて、災害が起きてしまうと、避難勧告*が遅かったとかいって責められる。（～中略～）

本当に誰か「こういう分野ならおれはよく知っている」という専門家に「一言言ってくれ」と言いたくなることがあります。

2 自ら参加する実践的な防災訓練

- 訓練でできないことは本番ではできない。訓練を侮らず、市町村長自ら訓練に参加する。
- 市町村長が参加することで、訓練に対する職員の真剣度が格段に向上する。また、関係機関との「顔の見える関係」を構築・確認できる。

～役立つ2年前の図上訓練～

これまでも、毎年防災訓練はしてきたが、あまりにも訓練のための訓練で、不安だった。自衛隊の退職職員を市役所に入れて、航空自衛隊の△△警戒群にも手伝ってもらって、災害図上訓練を平成17年にやってみた。災害対策本部体制を作って、事前の想定を知らない状態のまま、「遅れてスマン」と言って私が飛び込むと、次から次へと大変な設定が示されて、何が指示できるかを試された。橋梁の落橋、生き埋め情報など、対策本部の電話が次々に鳴る。それを受けて、職員はどうするか、本部長はどうするか。対応を全部迫られた。(～中略～)

実際に起きたら対応できないと思いながら、いろんなことを自分なりに考えざるを得なかった。その延長線上で、19年3月25日の□□半島地震を迎えた。防災服に着替えて市役所に向かったが、途中で倒壊住宅があったり、鳥居が倒れていた。これはとんでもない災害だと、直ちに本部を招集して動き出した。訓練のおかげで、対策本部の立ち上げから情報収集、次の一手は、比較的うまく行った方だと思っている。

～受援計画の策定が必要～

今回はプッシュ型で救援物資が送られてきたが、物資の管理と避難所への配送体制の構築が難しかった。まさに「物資の洪水」だった。物資を受け取って集積する〇〇県民総合運動公園のスタジアムには10トン車が列をなし、8時間も荷降ろしを待つような状況。どのトラックに何が入っているのかもわからない。このような状況なので、被災地のニーズを伝え、遠隔地で物資をトラックに積んで、被災地に届くまで2日はかかる。避難所に届いた時点ではニーズが変わってしまっていることもあった。こうした事態を防ぐには、水や食料や生活必需品は、近隣の自治体などと協定を結んだり、流通備蓄を確保したりして、短時間で届くような体制にしておくべきだ。遠隔地からの支援は、人とお金ありがたい。集積場所や避難所での荷降ろしをするフォークリフトとマンパワーが不足していたのも時間がかかる要因となった。こうした教訓を踏まえた受援計画が必要だ。

～災害時に明らかになった災害対策本部の弱点～

災害対策本部の核となる「指揮室」は5階にあり、元は貴賓室だったところ。「危機管理防災総室」は3階で、「情報調整室」は4階。こんなに離れていては機能しない。市長に就任して最初に改善しようと言ったが、設備の関係で

できずにいた。今回、やはりフロアが分かれていたことで難儀した。職員が上から下に階段で行ったり来たりという状況は非常によくはない。やはりワンフロアにぶち抜きで災害対策機能を配置すべき。テレビ会議などをしたくともネットワークがつかないなどの「弱点」も見えた。今、改善を考えている。

これだけは知っておこう!!

災害応急対策

『令和5年度市町村長防災危機管理ラボ』

<基本テキスト>

発行日：

令和5年7月

発行：

一般財団法人 消防防災科学センター

〒181-0005

三鷹市中原3-14-1

Tel: 0422-49-1113

Fax: 0422-46-9037

マスコミ対応必須ノウハウ

マスコミ対応は、「始め良ければ全て良し」
1回目の記者会見のタイミングが鍵!

- ◆記者会見は、定時に、資料をもって行う
- ◆発表した情報資料は、
常時閲覧できる状態にしておく
- ◆記者の待機場所を確保すること
- ◆管内地図を用意すること（地名ふりがな付）
- ◆テレビ中継車の駐車場所の
確保が必要な場合も（5社分程度）