

平成25年度福島県県北地域防災セミナー

災害応急対策活動の在り方

平成25年6月10日

株式会社 総合防災ソリューション
特任参与 佐藤喜久二

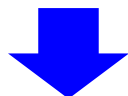
はじめに

福島県が目指す

「安心・安全の確保」を最優先した初動対応とは、
“被災現場の実態に即した応急対策活動”



現場主義の徹底



実現には、応急対策活動の本質理解が不可欠

1 応急対策活動における“想定外”

東日本大震災において顕在化した“想定外”の実態を踏まえ、想定外の背景や“想定する”ことの意義と限界、更に、想定外に備えるポイントについて把握し、改めて対処能力向上の必要性を確認します。

2 応急対策活動における県と市町村の関係

防災行政における県と市町村の基本的関係や災害応急対策と救援事務の実施責任、市町村に対する県の関与、改正災対法による県と市町村の新たな関係について把握し、応急対策活動の基本的な枠組みを再確認します。

3 災害対策本部活動の在り方

大規模災害時における応急対策活動の特徴や災害対策本部組織に求められる機能、県・市町村間連携の留意事項、更に、応急対策活動上の留意事項について把握し、今後の応急対策活動の参考とします。

1 応急対策活動における“想定外”

(1)“想定外”の背景

背景要因① 我が国の危機管理は、事前対策中心、
発災対応への取り組みが不十分

「防災」の定義 (災害対策基本法2条)

平素の段階

発災後の段階

災害

①災害の未然防止

- ・被害想定調査の実施
ハザードマップの作成
- ・地域防災計画の作成
- ・防災体制の強化

(リスク・マネジメント)

②被害の拡大防止

- ・対処体制の立ち上げ
(災害対策本部等)
- ・災害時応急対策の実施

(クライシス・マネジメント)

③災害の復旧

- ・応急復旧、復旧の実施
(災害対策本部等)
- 注: 復興については、復興
本部など別の枠組み
で実行

背景要因② 対処組織に発災対応のノウハウが不足

●「発災対応」とは、

情報の分析と課題抽出、分析結果に基づく対策の検討・調整、
検討結果に基づく管理者の状況判断・意思決定・実行指示
などの総合的な活動

【恒常事務と発災対応事務の相違】

- ・恒常事務 やるべき事務は相当程度明確、手順もルーチン化
苦情も既定路線にそった対応が多い
- ・発災対応 分掌事務はあるもの、
対策の必要性や実行要領はその都度検討
事務のほとんどは先延ばし困難

例：「先遣隊の被災箇所への派遣に関すること」(地方本部情報班)

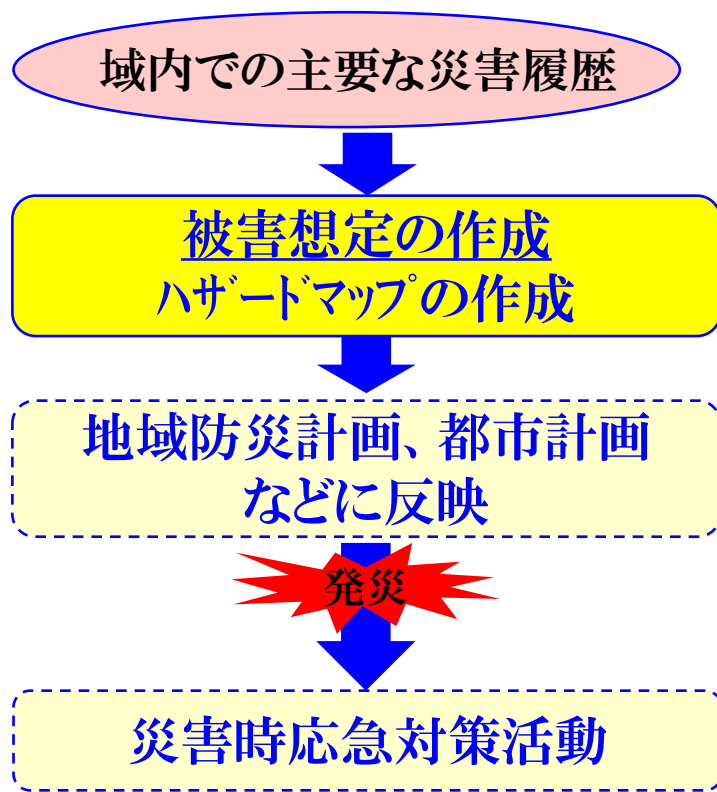
「救援に関する措置の実施に関すること」(同対策班)

背景要因③ 頻発リスク中心の被害想定(最大リスク考慮に転換)

(2)「想定する」ことの意義と限界

●意義 ハード、ソフト対策検討の目安として必要

【被害想定の実施と活用】



【被害想定やハザードマップの作成】

◆政府(中央防災会議)

- ・全国の主要な大規模地震などについて被害想定を作成、防災施策に反映

◆都道府県

- ・域内で想定される地震や津波などの「災害」とそれらの「被害」を想定
- ・津波や洪水については、浸水予測図などで公表

◆基礎自治体

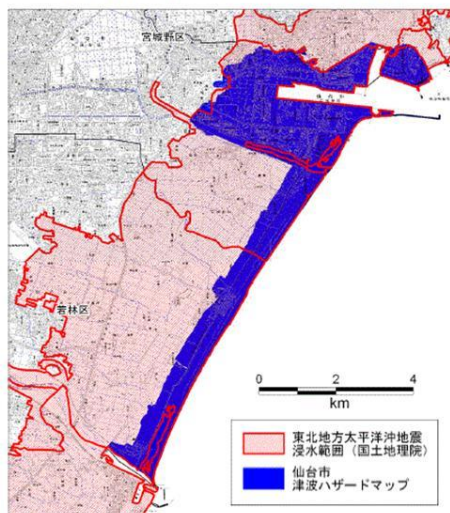
- ・地震被害想定は、ほとんどの場合、国や都道府県の想定結果を活用
- ・津波ハザードマップ：自治体によっては独自に作成
- ・洪水ハザードマップ：市町村で作成
(法的義務)

限界① 人智を超える災害は常に起こりうる

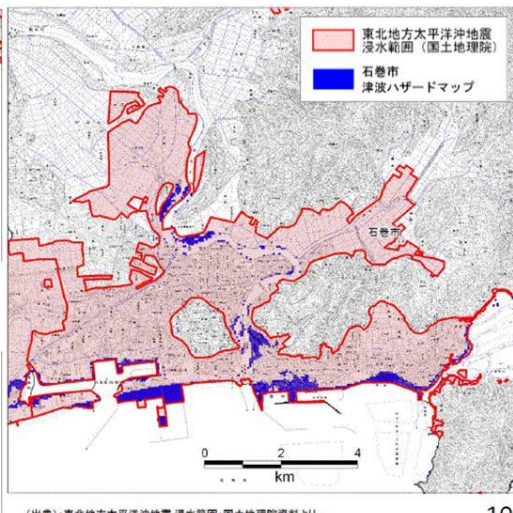
⇒ 最大リスクを想定しても“想定外”は起こりうる

東日本大震災での想定浸水域と現実

東北地方太平洋沖地震の浸水範囲と
仙台市津波ハザードマップの比較



東北地方太平洋沖地震の浸水範囲と
石巻市津波ハザードマップの比較



(出典)・東北地方太平洋沖地震 浸水範囲: 国土地理院資料より

10

資料: 中央防災会議「東北地方太平洋沖地震の特徴と課題」

9,400年ぶりに噴火したチリの
チャイテン火山(2008年5月)



資料: google.com

限界② 想定データが応急対策の検討に未活用

例 某市の被害想定「火災発生件数37.75件、全壊棟数10,460棟」
→ 具体的な延焼火災対策、未検討

(3) “想定外”に備える

●想定外に備えるとは、

直面している不測事態に有効対応できる体制を整えること

具体策① 被害想定結果から自己自治体の限界を把握し、
応援要請の手立てなど具体的対応策を検討
(=平素から大規模災害への対応イメージを構築)

例：市域内で「負傷者2,000人」(重症者は約1割)

- 域内の拠点病院や補完病院で重症者の対応は可能か？
- 軽症者数に必要な医療救護所は確保できるか？



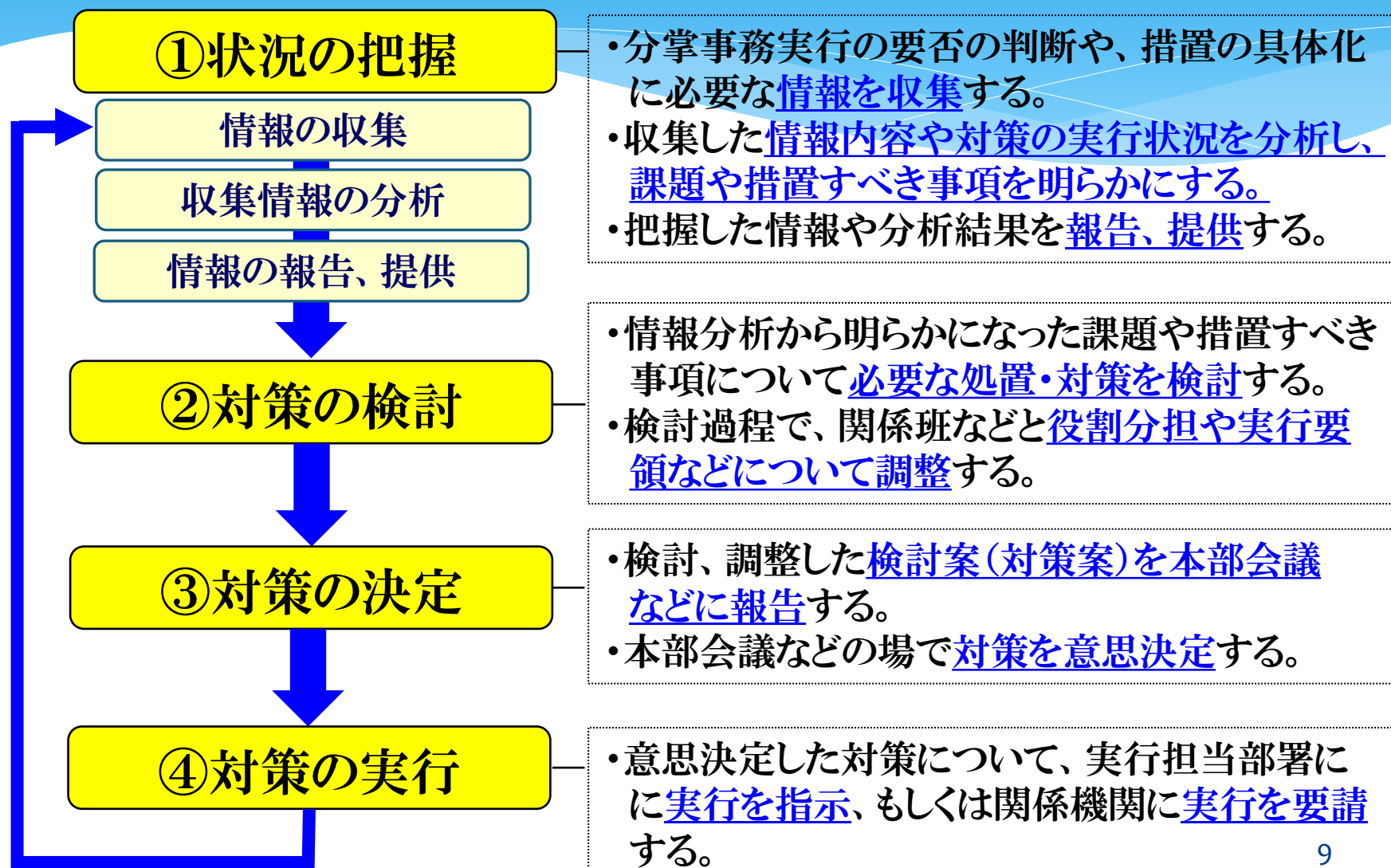
- ・震度6弱以上で医療機能はどの程度維持できるか？
- ・医療救護所は、何か所、開設可能か？ (医師会の協力は？)

★県は、市町村別の被害量から市町村への応援体制を検討

★市町村は、域内の被害量と防災体制を比較分析、対策を検討

具体策② 発災対応の事務手順(思考プロセス)を身につける

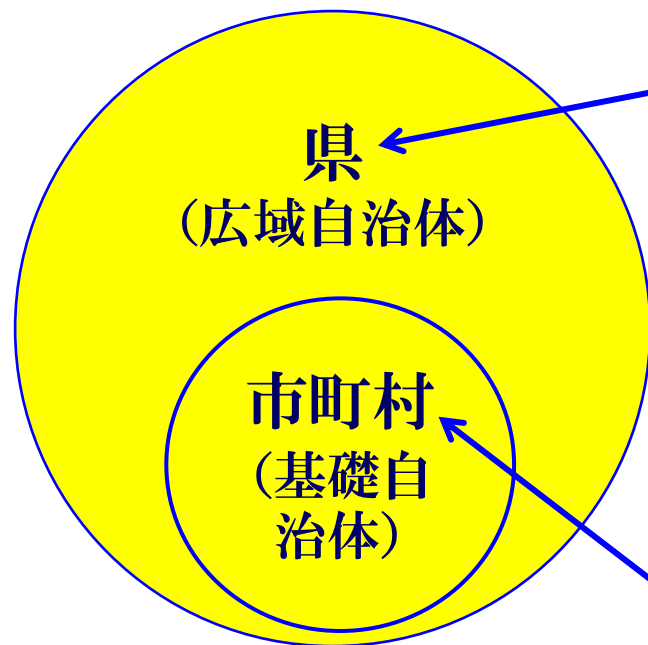
← 応急対策のトリガーは、被害状況と被災者のニーズ



2 応急対策活動における県と市町村の関係

(1) 防災行政における県と市町村の基本的関係

● 一般的な役割分担



- ・災害対策基本法(自治事務)
 - ①市町村の事務の支援、総合調整
 - ②自治体として所管事項の実施
- ・災害救助法(法定受託事務)
 - ③救援事務の受託自治体として被災者に対する救援事務の実施

- ・災害対策基本法(自治事務)
 - ①救援の第一義的責任者として必要な応急対策に実施
- ・災害救助法(法定受託事務)
 - ②知事から委任された救援事務

補足：都道府県の地位と役割(中央防災会議：避難関連部会報告)

- ・地位 広域的な地域の主体、人材・情報等を有する地域防災の主体
- ・役割 平時から国や市町村と連携した取組を推進

(2) 災害応急対策と救援事務の実施責任

災対法による災害応急対策	救助法による救助事務
1 情報の収集・伝達、災対本部の設置等	
2 救助救急、消火、医療救護活動	医療・助産、救出
3 避難対策	収容施設の供与
4 保健衛生、防疫、遺体の処理等	埋葬
5 飲料水、食糧、生活必需物資等の調達・供給	食品の給与、飲料水の供与、被服・寝具など生活必需品の供与または貸与
6 文教対策	学用品の給与
7 緊急輸送の交通確保、緊急輸送活動	応急救助のための輸送
8 警備、救助対策	
9 ライフラインの応急復旧活動	
10 災害廃棄物等の処理対策	
11 被災者等への情報提供、相談、物価安定対策	
12 広域応援体制	

● 救援事務の実施主体

- ・ 災対法に定める災害応急対策(同法50条)

- 多くは、自治事務として

- 法や計画に基づき県や市町村が実施

- (一部は、国や公共機関などが実施)

- 基礎自治体が対応できない部分は

- 国や都道府県が補完(補完主義)

- ・ 救助法に定める救助事務(同法23条)

- 国が、自治体などの協力のもとに応急的に実施

- 県が、一定規模以上の災害が発生した区域の

- 被災者に対する救助を実施

補足：現実には、多くの事務を市町村に委任するが、

広域災害では県の主体的取り組みが重要

(3) 市町村に対する県の関与

● 関与に係わる県知事の権限

① 市町村長への指示 (災害対策基本法72条)

- ・ 応急措置を的確、円滑にするための必要な指示
- ・ 当該災害が二以上の市町村にまたがっている場合
- ・ 各市町村が個々に応急措置を実施し極めて非効率である場合
- ・ 市町村が応急措置の実施を怠っている場合 など

② 市町村長、消防長等への指示 (消防組織法43条)

- ・ 市町村長、消防長、水防管理者に対する協定実施などに係る指示

③ 緊急消防援助隊への指示 (消防組織法44条の3)

- ・ 災害発生市町村で行動している緊消防隊に対する出動の指示

⇒ 現実には、

「**関与の法定主義**」が市町村に対する積極関与を抑制

(4) 改正災対法による県と市町村の新たな関係

● 県知事の権限、義務

- ① 災害関連情報の収集（従来：市町村が県に報告）
- ② 市町村長が出来ない場合における避難の指示等
- ③ 市町村長に対する災害応急対策などの実施の求め、
他の市町村を応援することの求め
- ④ 市町村長の求めに応じ、広域一時滞在に関する助言

● 市町村長の権限

- ① 知事に対する応援要請、応急措置の実施要請
- ② 他都道府県での一時滞在に係わる協議の求め

● 福島県の新たな取り組み

- ① 災害時における情報連絡要員、先遣隊の派遣
- ② ホットラインによる被災市町村の情報収集

3 災害対策本部活動の在り方

(1) 大規模災害時における応急対策活動の特徴

- ① 発災初期は状況不明、
かつ、時間と共に被害が拡大する傾向
∴ 予測と空振り覚悟の迅速な処置が必要

参考：阪神淡路大震災における被害判明状況

(括弧内は、2月17日現在(1ヶ月後)に対する判明率)

	<u>死 者</u>	<u>行方不明</u>	<u>負 傷 者</u>	<u>倒壊家屋</u>
11:00現在	96人 (1.8%)	163人	不 明	不 明
11:30現在	178人 (3.3%)	331人以上	390人以上(1.2%)	880戸以上(0.6%)
12:00現在	200人 (3.7%)	331人以上	390人 以上(1.2%)	1,089戸以上(0.8%)
13:30現在	436人 (8.1%)	583人	884人 (2.7%)	1,971戸(1.4%)
16:45現在	863人 (16.1%)	569人	1,839人 (5.6%)	2,333戸(1.6%)
23:45現在	1,548人 (28.9%)	1,017人	4,314人 (13.1%)	7,146戸(5.0%)
1か月後	5,359人 (100%)	2人	32,898人(100%)	144,032戸(100%)

注 : 警視庁発表資料を基に作成 備考: 発災時刻は、午前5時46分

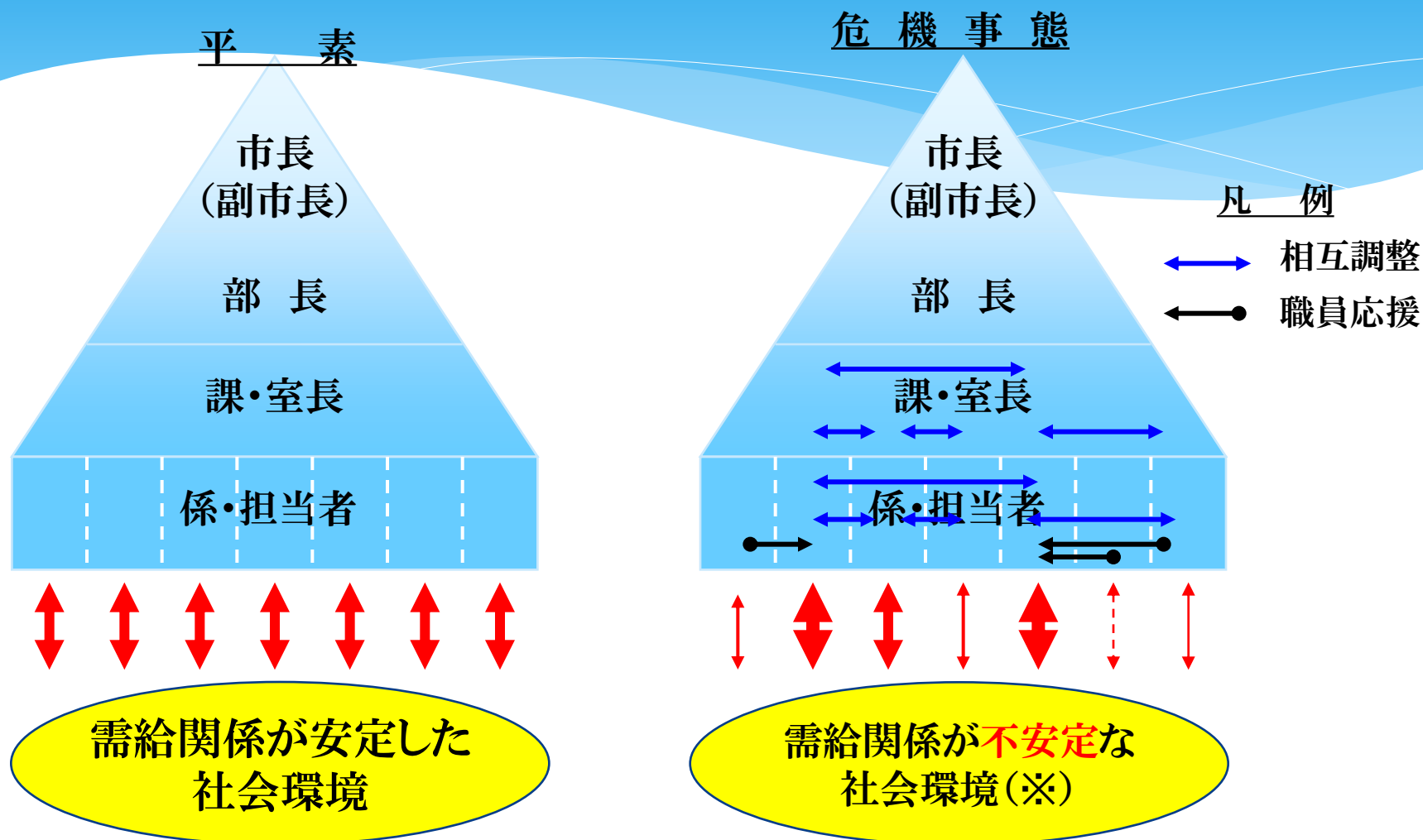
②人的、物的被害の多発などにより、
救助部隊・医療施設・輸送路などの需給関係が崩れる
∴ 関係部局間、関係機関相互の調整が不可欠

③行政や事業所などの活動環境崩壊により
平素のシステムが機能不全に陥る
∴ 平素の事務執行体制や事務実行方法の転換が必要
(次スライド「平素と危機事態での事務執行要領の相違」参照)

④多くの行政職員にとって“未経験”の事態
∴ 訓練を通じ不測事態への対応に習熟
(=何らかの判断を迫られる状況を経験すること)

⑤多くの部署が、自律分散的に行動する傾向
∴ 円滑な初動対応のためには、
危機対応の訓練や研修が必須

参考：平素と危機事態での事務執行要領の相違



※救出救助・医療・応急復旧・民生支援などのニーズ急増

(2) 災害対策本部組織に求められる機能

- 対策本部は、本部長をトップに各部一体の組織的活動を実施
このため、次の機能が必要

① 本部としての意思決定機能

意思決定者 本部長(副本部長)

意思決定の場 本部員会議、若しくは個別

② 意思決定を補佐する機能と総合調整機能

意思決定補佐 = 本部長による状況把握から対策の判断、決定
までの思考をサポートすること

(細部は、スライドNo.19～21で説明)

意思決定補佐に必要な機能(= 下記を報告することによって補佐)

- ・情報の収集、分析と結果の報告
- ・措置、対策の検討と最良案の報告
- ・各部、関係機関が係わる対策の総合調整

(= 総合調整には主管部署による方針や構想などが必要)

③意思決定された措置、対策の執行機能

執行機能＝一般には県、市町村の部局

④執行中の対策の実行状況確認と必要な追加措置

補足：①、②、③を補完する対策本部の重要機能

・広報機能

＝ あらゆる安心・生活情報、リスク情報の周知と
対策本部活動に対する協力気運の醸成

・参集職員の再配置、動員機能

＝ 緊急参集した職員を重要分野に再配置

●意思決定機能のポイント

・部課長級職員による当面の課題認識と課題解決策の判断

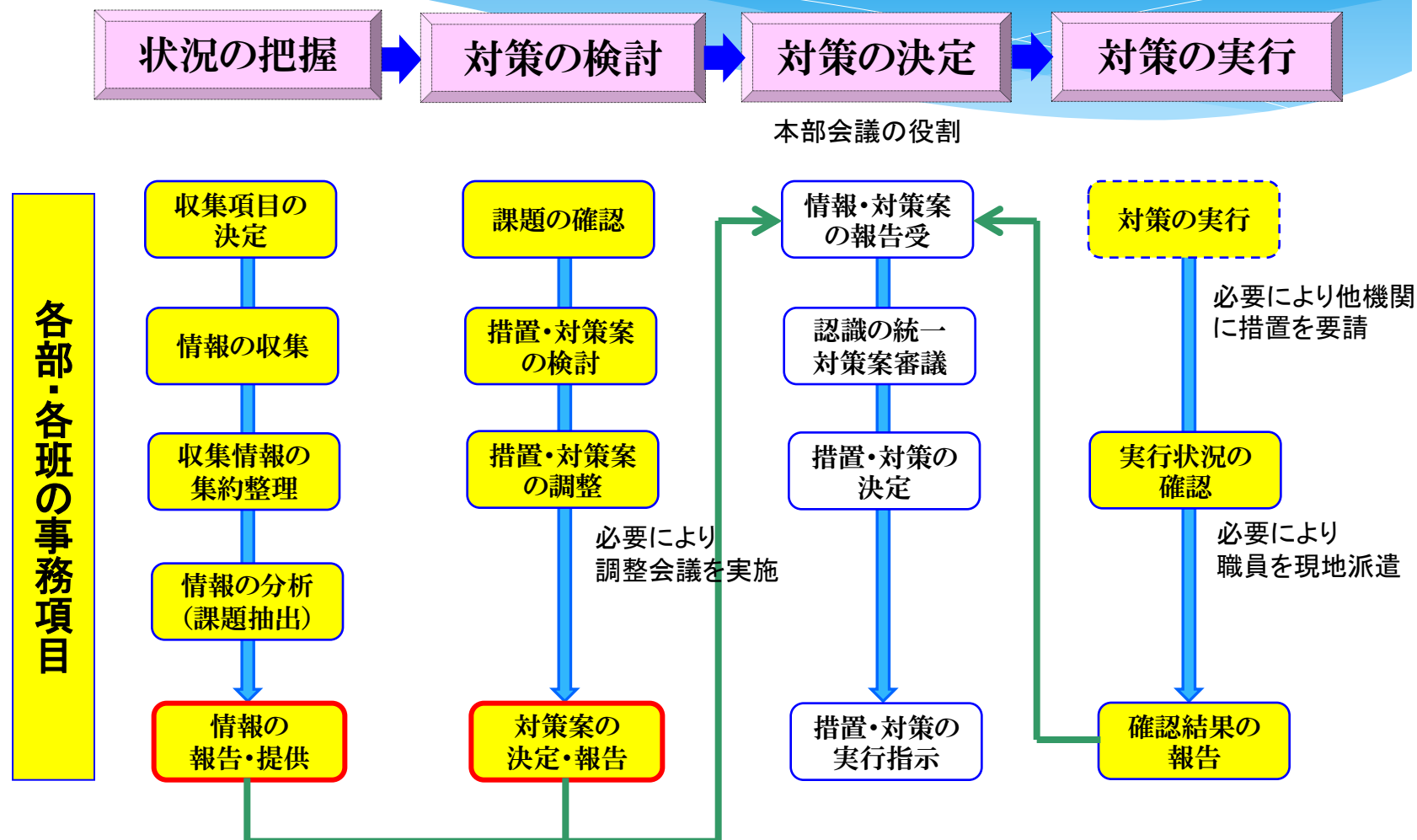
→ 本部長を直接支える立場から

本部長と同様の思考プロセスで発想することが重要



阪神淡路大震災における放置車両の落書き
(神戸市内:神奈川県水道局職員撮影)

●意思決定補佐の具体的活動(=応急対策の事務手順)



● 分掌事務の記述の在り方

- ・「〇〇に関すること」では、未経験者への継承が難しい

→ 事務手順に含まれる “実際に行う事務” を明確に記述する

事務手順	実質的事務(青字部分)	実行の要件
状況の把握	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>被害情報などを収集・分析</u>して、県や市町村に とっての課題や措置すべき事項を明らかにする。 ・把握した情報や分析結果を<u>報告、提供</u>する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・対策の実行 責任と情報 収集能力
対策の検討	<ul style="list-style-type: none"> ・課題や要措置事項について<u>実施方針や実 施構想、細部の実施要領を策定</u>する。 ・検討過程では、関係先と役割分担や実 行要領などについて<u>総合調整</u>する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・検討、調整の 責任
対策の決定	<ul style="list-style-type: none"> ・決定に先立ち<u>検討・調整結果を報告</u>する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・対策の実行 責任
対策の実行	<ul style="list-style-type: none"> ・決定事項について<u>実行状況を確認し、状 況を報告</u>する。必要に応じ<u>追加処置を検討</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ・対策の実行 責任

●総合調整の意義とポイント

・総合調整の意義

担当部署相互で、具体的な役割の確認と

対策の実施要領の摺合せを行うこと

← 各種の応急対策は密接に関連(下表参照)

		応急対策の対象者			
		地域住民	要援護者※1	観光客※2	事業者
応急対策	避難対策	○	○	○	△
	救出救助対策	○	○	○	△
	医療救護対策	○	○	○	△
	延焼火災対策	○	○	○	○
	救援物資対策	○	○	△	△
	災害時広報対策	○	○	○	○

※1 災害時要援護者対策

※2 観光客対策

・総合調整のポイント

①総合調整の担任部署を指定

例：災害時要援護者対策

高齢者福祉、障害者福祉、子育て、外国人、医療救護、
防災(避難対策)、市民自治、輸送、広報広聴などの関係部署
延焼火災対策

消防本部、防災(避難対策)、広報広聴、警察(交通規制)、
市民自治などの担当部署

②総合調整担任部署は、

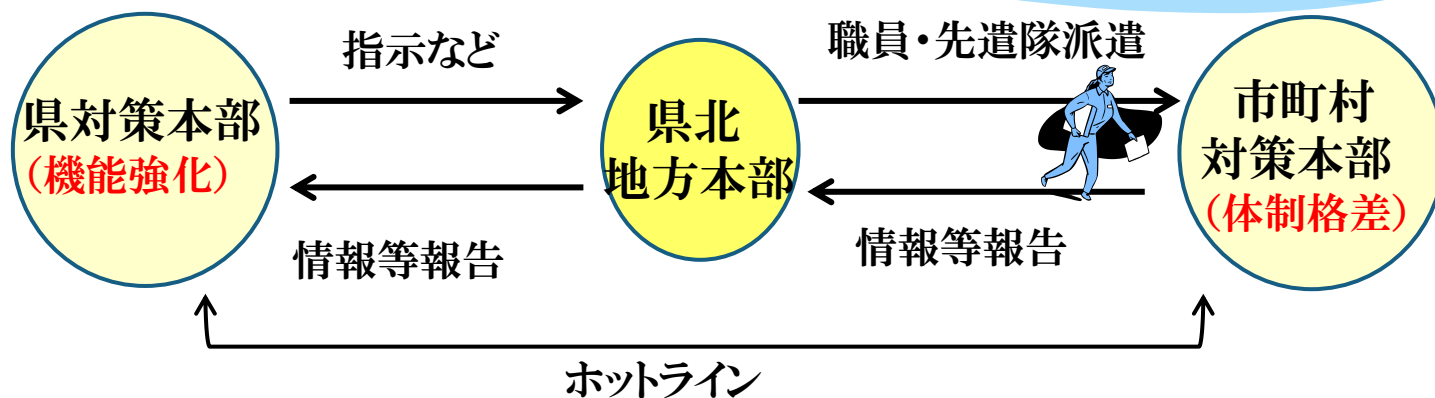
予め対策の考え方(実施方針や構想)を検討しておくこと

(3) 県・市町村間連携の留意事項

【県対策本部・県北地方本部・市町村間の連携】

● 県北地方本部による迅速な業務処理体制の構築

← 県北地方本部は、県対策本部と同一市に立地



- ・地方本部長に対する判断・決定権委任による
地域の実情に即したタイムリーな措置
- ・県、市町村対策本部への派遣要員の拡充による
地方本部内における役割の軽減、若しくは体制変更
(県対策本部内に県北地方本部のブース設置)

【県現地本部・被災市町村間】(派遣職員を通じた連携)

●派遣職員の応急対策活動への習熟

←派遣職員の知見や経験が不足する場合、
派遣先からの要請、調整に的確に対応できない恐れ

●被災市町村における災害対策本部組織の整備

← 情報集約や対策の総合調整部署が未整備の場合、

- ・県派遣職員による

被害状況の把握や対策の調整に手間取る恐れ

- ・市町村にとって県との円滑な調整に支障

⇒ 県・市町村共同の図上訓練、検討会などを通じた

県・市町村間における連携要領の検証

(★図上訓練に先立つ連携要領の再確認が不可欠)

補足：県派遣職員の活動上の留意事項

— 派遣元と派遣先の期待に応える活動を行うために —

①役割分析を通じた “情報連絡”の具体的役割の認識

- ・最小限、やるべき事項(＝リエゾンの本来任務)

被害状況や活動状況、要望事項の把握と県への報告など

- ・望ましい事項(＝派遣先にとって望ましい任務)

派遣先の実情を踏まえた県としての措置の検討や

調整、助言など

②“被災者”の立場の共有と協働意識をもった活動

- ・「応援する」意識で、

被害情報や県への要望事項を積極的に報告

- ・「広域自治体」の立場から

県としての要措置事項を積極的に調整

(4) 応急対策活動上の留意事項

①日頃から、発災時(有事)の活動を念頭に準備する
特に、次の事項について意識しておくことが必要

- 発災時は、“平素と異なる” との意識転換

- 防災を切り口とした恒常事務の点検

＝災害応急対策の多くは、

恒常事務の執行環境が変化した中での事務

例：災害時要援護者の避難支援計画に係わる担任部署

福祉か？ 防災か？ …… 地域福祉やBCPの発想が重要

- 県、市町村間の役割の再確認

防災分野のみならず、各部署相互に実施

② 人為的制度に過度に依存せず、実情に即して処置する

- ← 制度の多くは、安定した社会環境の中で考えたこと
災害時には “実態にそぐわない” ことが多発する

例：補完主義、原型主義、公平性などの考え方

③ 情報共有の本質を理解する

- ← 情報の共有とは、情報内容についての認識を共有し、
情報提供先における準備や対策の促進を図ること

④ 本部会議など管理者への

報告資料は、課題と対策を明確にした内容にする

- ← 応急対策の本質は、“課題を把握し、解決する” こと

ま と め

- 災害対応業務の“見える化”とは、
“イメージし、備える”こと
- 応急対策活動は、
平素の取り組み（意識と実践）が最も重要