



災害対策本部
早期設置と情報一元化がカギ
災害時組織、再考必要な場合も
 山梨大学地域防災・マネジメント研究センター長
鈴木 猛康

人的被害にかかわる災害に発展することが予想されると、市町村は災害対策本部を設置し、平常時とは異なる特別な組織体制で、災害対応業務に専念することになります。災害対策本部室を設けて情報を一元管理し、応急対応の指示や支援要請、避難情報発令などを円滑に行うことによって、住民の生命、身体、財産を守るための態勢を整えます。本部の設置が遅れると、次々と変化する事態への対応に追われて、すべてが後手に回り、場当たりの対応をするという悪循環が生まれてしまいます。ところが、そもそも適切に災害対策本部を設置、運営できる地方自治体は決して多くないのです。

模造紙に張り出し情報共有化

地方自治体の組織は平常時の地域サービスに適合するように構築されています。平常時の公共サービスは住民による評価に基づいて見直され、それに伴って組織も改善されます。しかし大災害時には平常時の公共サービスを一旦停止し、すべての職員が地域防災計画で定められた組織体制で、災害対応に特化した業務を行います。自然災害の常襲地帯なら、災害対策本部を設置した災害対応実務が繰返し行われ、その都度の検証によって組織体制の見直し、本部室の配置や設備の増強等が行なわれます。ところが、大災害を経験していない多くの市町村では、災害対策本部は地域防災計画上の絵に描いた餅になっています。

上の写真は、2007年の新潟県中越沖地震の際



2007年新潟県中越沖地震で設置された柏崎市災害対策本部①と模造紙に書かれた時系列の共有情報

に設置された柏崎市の災害対策本部です。柏崎市は04年に新潟県中越地震、その翌年にも水害を経験しており、私が知るだけでも近年に3回も災害対策本部を設置しています。この写真では中央で私が市民部長にインタビューしています。ここが本部会議のスペースです。窓際と壁際に机が並んでいますが、ここが災害対策本部を構成する各部局の島です。各部局はそれぞれが担当する業務に関連する地震情報、道路情報などの災害情報を模造紙に時系列でまとめ、壁に貼って他の部局と情報を共有しています。下の写真はその一部を示しています。本部室には市を支援する自衛隊からも連絡要員が配置され、ここで情報を共有していました。警察、消防、電力会社、通信会社から連絡

要員が本部室に派遣される市町村もあります。

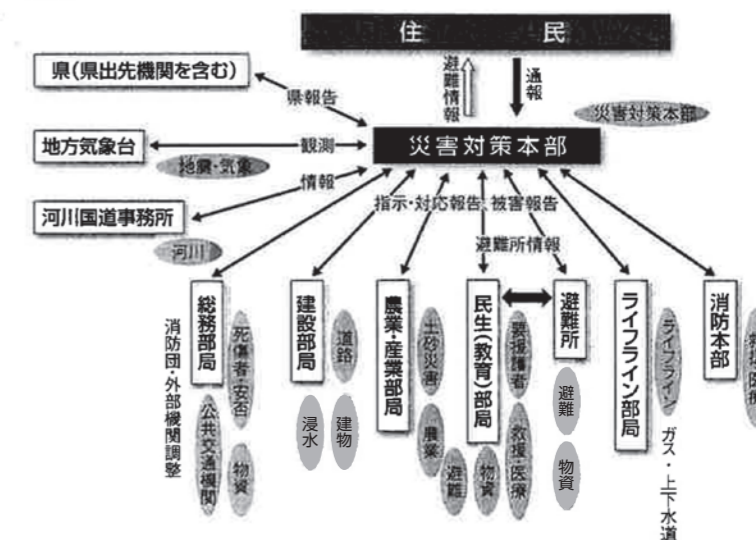
できるだけ事態を先取りし、迅速かつ適切な対応を可能とするため、指揮命令系統の統一とともに本部室の存在は欠かせません。どの町でも豪雨の際には小規模な内水氾濫程度は毎年発生します。土地の低い決まった場所に浸水被害が発生しますので、その際、総務課は消防団に見回りを指示し、建設課や農政課などの道路管理部局が危険な場所を見回り、浸水箇所にバリケードを置いて交通を規制します。総務課は課員が総出となり、道路管理部局は大雨警報が解除されるまで帰宅できないわけですが、応急対策はこれらの3課の範囲に留まり、他の部局を巻き込むことはめったにありません。ですから、多くの市町村では災害対策本部を設置した経験がないわけです。

平常時とは全く異なる組織に

こんな話を聞きました。ある町では豪雨で避難勧告を要する事態に発展しそうだったので、災害対策本部設置を決断しました。地域防災計画では災害対策本部室を庁舎内の大会議室に設置することが定められていましたが、本部室設置訓練を一度も実施したことがないので、大会議室には各部局用の電話やインターネット回線の準備もなければ、机などの配置もわかりませんでした。そこで総務課に近い小会議室に何となく関係職員が集まったのだそうです。後で振り返ってみると、それが災害対策本部室だったそうです。

他の町ではこんな話を聞きました。総務課のわずかな空スペースに置いたホワイトボードにフロアの各課職員、現場の消防団と連絡を取りながら災害状況をまとめ、避難勧告を発令し、報道機関の取材に対応していると、あっという間に時間が経過し、よく考えてみると立ちっぱなしで食事もしていなかったのだそうです。この総務課のわずかなスペースが災害対策本部室だったのでしょう。

図 災害対策本部の組織と機能の模式図



「要援護者対策はどうでしたか」と防災担当に質問したら「担当の福祉部局が別の庁舎にあるからわからない」という回答が返ってきました。災害対策本部室に各部局から要員が集まり、情報の一元化を行うという最低限のことができていない本部は、災害対策本部とは呼べません。過去の大惨事はこんなときに起こっています。「大事に至らなくてよかった」と胸をなでおろしたことを記憶しています。

平常時の組織体制は、人口規模がほぼ同じであっても市町村によって随分と異なるものです。20を超える課によって構成される平常時の組織に対して、課名をそのまま班名に置き換え、災害対策本部組織としている市町村もあります。これでは上記のような平常時の延長上の非効率な業務態勢と変わりません。非常時には住民からの救援要請に対して「その件は別の課の担当で当課では扱いません」とは言えないのです。

図は応急対応時における市町村の災害対策本部の組織間の連携を、各情報項目とともに整理したものです。部局の数は5~6程度にまとめることが大切です。例えば、避難所運営の施設、避難、要援護者等にかかわる教育、市民、社会福祉、高齢者対策の課は、すべてを民生部あるいは町民部などとして統合されることを検討していただきたいと思います。