

はじめに

現在、日本各地で大規模地震、大規模風水害が多発しています。そして、追い打ちをかけるように、令和2年には新型コロナウイルスの感染が拡大し、感染症蔓延下での避難所運営等、複合災害への対応が大きな課題として浮上しました。

以前は、自治体の防災と言えば、それほど大きな注目を集めることではなかったかもしれません。しかし、東日本大震災以降、その状況は一変し、毎年のように各地で大規模災害が発生する今、防災は自治体の最重要業務の1つといっても過言ではなくなります。日本は、世界的に見て、「災害大国」と呼ばれるくらい災害の多い地域なのです。

このような状況の中で防災担当になると、大きな戸惑い・悩み・不安を感じる方も多いはずです。他部局の理解がなかなか得られず、住民からは延々とクレームを受け、議会からは厳しい追及を受け、マスコミからは対応の遅れを指摘され、いつ災害が発生するともわからない中、不安に苛まれることもあるでしょう。

防災の仕事には、自治体の他の仕事とは大きく異なる難しい面がいくつかあります。例えば、災害が発生したら何が起こるのかを想定し、それに応じた対策を進めていく必要がありますが、その想定は人によって異なる場合があることから、話がかみ合わず、調整がうまくいかないことがあります。また、防災の業務範囲は非常に広く、深く、いくら課題を解決しても、次から次へと新たな課題に直面することとなります。

そして、実際の災害を経験したことがなくても、災害時には対応しなければなりません。どれだけ事前準備しても災害は想定どおりには起こらず、災害時にはその都度、状況を判断し、全庁に指示を出す必要がありますが、失敗すれば大きな批判を受けるため、災害が多発する現在、精神的にも非常に厳しい仕事と言えるでしょう。

想像力をめぐらして解決策を見出し、住民や関係機関、庁内関係者と調整し、時にはデータや理論を武器に説得する。そして災害時には、状

況を冷静かつ的確に判断し、全庁を指揮して動かす。防災担当の仕事とは、こういった非常に難しい仕事です。

しかし、大変なだけではありません。防災は、やろうと思えばどこまでも掘り下げてやっていくことのできる、非常に自由度の高い、やりがいのある仕事です。自治体の様々な仕事を見回してみても、これほどやりがいのある仕事はそうないのでしょうか。

これまでの防災に関する書籍は、災害時の体験を綴ったもの、個々の計画の策定方法を示したもの、法律に関する知識を示したもの等が中心であり、自治体の防災担当職員が計画策定や府内調整、住民対応、議会対応等で直面する壁を乗り越えるための具体的なノウハウを示した本はほとんどありませんでした。本書には、筆者が防災課の係長、課長として実際に経験し、失敗し、怒られ、乗り越えてきた、防災担当の仕事のノウハウを目いっぱい詰め込んであります。

災害が非常に多い昨今、防災の課題は目まぐるしく変化しており、臨機応変に対応していく必要があります。知識よりも重要なのは、防災の仕事の特徴と対応のノウハウを知った上で実践を積み重ねていくことです。そこで本書では、防災の各種課題は主要なものを示すに留め、防災担当の仕事で汎用的に活用できるノウハウを中心に記載しています。このような実践的な本は、現在、他には存在しないと自負しています。

ぜひ、本書を、防災担当部局に配属された担当者や係長の方、防災の仕事をしているものの仕事の進め方に悩んでいる方に読んでいただければと思います。ページをめくっていただければ、「確かに防災の仕事ってこんな難しさがあるよね」と共感を覚えていただけるとともに、その壁を乗り越えるためのヒントを得ることができるはずです。

この本を読んでいただいた皆さん、防災の仕事に果敢に向き合い、一つひとつ課題を解決し、そのやりがいと醍醐味を感じていただけることを心から祈っています。

著者

第1章 防災担当の仕事へようこそ

- 1 防災担当の仕事の意義と特徴 8
- 2 想定される災害 10
- 3 災害対策のフェーズと主な業務 13
- 4 防災の仕事の難しさ 17

第2章 防災担当の心構えと仕事術

- 1 想像力を駆使する 24
- 2 想定を合わせ同じ土俵で議論する 27
- 3 論理的に説明・説得する 29
- 4 バランス感覚を持ち、流れを読む 36
- 5 最新情報に敏感になる 39
- 6 優先順位を付けて対応する 41
- 7 交渉術を身に付ける 44
- 8 防災を自分事にする 47

第3章 災害対策本部体制整備のポイント

- 1 災害対策本部の概要 50

② 活動スペースの確保	56
③ 情報収集・管理・伝達体制の整備	58
④ 給電手段の確保	65
⑤ 受援・応援体制の整備	70
⑥ マニュアル・BCPの整備と改善	80
⑦ 災害対策本部訓練の実施	82
⑧ 物資・資機材の備蓄	92
⑨ その他の課題	94
(COLUMN ①) 認知的不協和理論と防災	96

第4章 避難体制・避難所等運営体制整備のポイント

① 地震時の避難体制	98
② 風水害時の避難体制	103
③ 要配慮者の避難	109
④ 帰宅困難者の避難	111
⑤ ペットの避難	113
⑥ 避難所等の感染症拡大防止対策	116
⑦ 避難所開設・運営訓練の実施	120

第5章 防災に関する計画策定のポイント —「給水計画」の策定事例—

① 現実的・妥当な想定をつくる	126
② 想定に基づき対応策を考える	133
③ どこまで記載するか考慮する	143

第6章 住民・議員対応のポイント

① 住民の意識啓発の難しさ	148
② 住民への意識啓発が必要な事項	150
③ 住民の意識啓発の方法	154
④ 議員・議会対応の特徴	157
⑤ 委員会等の想定QAの作成方法	158
(COLUMN ②) ナッジを活用した啓発の工夫	162

第7章 マスコミ対応のポイント

① マスコミ対応の特徴とトラブル	164
② 調査回答のポイント	166
③ マスコミとの連携による情報発信	170

第8章 災害発生時の対応ポイント

① 災害時に求められる能力	172
② 地震時の初動対応	174
③ 風水害時の対応	177
④ 実災害に備えた心構え	183

おわりに 187

1 防災担当の仕事の意義と特徴

▶ 防災担当の仕事の意義は？

この本を手にとった方には、防災担当部局に異動したばかりの方、新規採用で配属された方、もしくは防災担当になったものの悩みを抱えている方等、様々な方がいるかと思います。

防災担当の仕事の意義とは何でしょうか。それは、「住民の生命、身体、財産を災害から守ること」です。

日本における防災に関する法律として「災害対策基本法」がありますが、同法には、国民の生命、身体及び財産を災害から保護するという目的のもと、国や地方公共団体等の責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、灾害予防対策、灾害応急対策、灾害復旧対策等の基本が定められています。

特に近年、日本全国で地震、風水害等の災害が多発する中、各自治体は住民の生命、身体及び財産を災害から守るという責務のもと、防災対策を推進していく必要があります。防災担当の仕事は非常に責任の重い仕事であると言えます。

なお、災害への対策を示す言葉として、「防災」や「減災」があります。「防災」は災害を未然に防いだり、災害による被害を防いだりするための備えを意味し、「減災」は災害による被害は必ず生じるものであるという前提のもと、災害の被害を最小限に抑えるための備えを意味します。「減災」の方がより現実的で合理的であると考えられていますが、本書ではこれらを厳密に分類せず、両者をまとめて「防災」と表記します。

▶ 防災の仕事の特徴は？

自治体の防災担当の仕事の特徴を簡単に示します。

第1に、企画、管理、全庁調整、訓練・イベント実施等、非常に多岐に渡る業務を同時並行で実施する必要があるということです。例えば、地域防災計画をはじめとする各種防災計画の策定、災害対策本部の役割分担や人員体制の決定と訓練の実施、災害発生時の避難方法の決定や避難場所・避難所等の運営体制の整備、災害時に必要になると想定される物資や資機材の備蓄、住民への防災意識の啓発、防災普及イベントの実施、消火器やAEDの配備・管理等、自治体によってその業務範囲は様々ですが、非常に幅広く多様な業務を実施していく必要があります。そして災害発生時には、司令塔となって全庁を指揮していきます。

第2に、ルーティン業務というよりは、状況に応じて課題解決を図っていく業務が多いということです。災害対策本部訓練や町会・自治会の避難所開設・運営訓練等、定期的に実施する業務もありますが、各地で災害が発生すると新たに対応すべき課題が明らかとなり、その都度、それらの課題に対し、計画の策定や体制の整備、必要物資の購入等の対応を行うといった業務が多い傾向があります。

第3に、業務の自由度が非常に高いことがあります。防災の業務のほとんどは、災害が発生していない状況で、災害発生時に何が必要となるのかを想定し、その想定に基づいて計画の策定や体制の整備をする業務です。想定に基づいて対策を講じるという業務の性質上、掘り下げようと思えばいくらでも掘り下げていくことができます。それゆえに、自由度が非常に高い一方、多様な想定ができることから、住民や議員から様々な要望が挙げられ、その対応を迫れられることとなります。

なお、建物の耐震化や不燃化、空き家の解消、道路整備等のハード対策も広く言えば防災対策ですが、ハード対策については都市整備の部局が所管し、防災担当部局はいわゆるソフト対策を所管する自治体が多くなっていることから、本書ではソフト対策を中心に取り扱います。

2 ◆想定される災害

▶ 地震

防災担当職員が対応する可能性のある災害として、第1に地震があります。

日本は「地震大国」と呼ばれています。実に、マグニチュード6以上の地震の約20%が日本周辺で発生しています。そして、南海トラフ地震（駿河湾から日向灘沖にかけてのプレート境界を震源域として繰り返し発生してきた大規模地震）は30年以内に70～80%の確率で、首都直下地震（関東地方の南部で繰り返し発生している大規模地震）は30年以内に70%の確率で発生する可能性があると言われています。日本の自治体職員である限り、地震への対応は避けて通ることはできない問題です。

大規模地震が発生すると、建物の倒壊や火災、津波等による人的被害、道路・上水道・下水道・ガス等のインフラの損傷等、甚大な被害をもたらし、その復旧・復興には長期間を要することとなります。

大規模地震に対する自治体の対応の特徴として、地震は発生の予測が困難であり、地震発生後から災害対策活動を開始せざるを得ないことがあります。特に休日・夜間に地震が発生した場合には、交通機関の停止や道路の寸断等により遠方に住む職員は参集できない可能性があり、職員も被災するため、十分な人員を確保できないおそれがあります。これは、ある程度、事前の予測ができる可能性のある風水害とは大きく異なる点と言えます。

そのため、人員が確保できないような事態も想定した上で、災対策本部体制の整備や避難方法・避難場所の決定、必要となる物資の備蓄

等、事前対策を行っておくことが重要となります。

▶ 風水害

近年、地球温暖化の影響により、急速に風水害による被害が増えていきます。

風水害では、河川氾濫による浸水や建物流失、内水氾濫（大雨等による地表水の増加に排水が追いつかず、用水路、下水溝等があふれて氾濫したり、河川の増水等によって排水が阻まれたりして、住宅等が水につかる災害）による浸水、土砂災害による家屋倒壊、高潮（台風や発達した低気圧が通過する時に潮位が大きく上昇することで陸地が浸水する現象）による浸水、風による建物の損傷・倒壊等の被害が発生します。

昭和の時代には、1947（昭和22）年9月のカスリーン台風、1949（昭和24）年8月のキティ台風、1958（昭和33）年9月の狩野川台風等、巨大台風により甚大な物的・人的被害が発生していました。その後、堤防やダム等のハード整備が進み、一定の被害の軽減が図られましたが、近年、それらのハード整備の想定を上回る降雨等による風水害が発生するようになっています。そのため、ハード対策だけでは対応できなくなっています。そのため、ソフト面での対応、つまり、いかに風水害時に適切な避難を行うか等が求められるようになっています。

また、近年、暴風による建物の損傷・倒壊等の風害も増加しています。2019（令和元）年9月5日に発生した令和元年房総半島台風（令和元年台風第15号）では、千葉県を中心に家屋77,000棟近くが風害で損壊する等、甚大な被害を受けました。

風水害は、突発的に発生する地震とは異なり、気象予報の精度が高まってきた現在、台風が上陸するコースや日時をある程度予想できる等、その予想に基づいて対応できる面があることが特徴となっています。

しかし、気象予報も万能ではなく、突発的に発生するゲリラ豪雨による被害等もあることから、一定の予測をしつつも、状況に応じて臨機応変に対応できるよう、平常時から、災害対策本部の体制整備や避難方法

5 ◈受援・応援体制の整備

▶▶ 受援・応援体制の整備の必要性

「平成 28 年熊本地震」では、被災地外の自治体や防災関係機関、企業、ボランティア等により様々な人的・物的な応援が行われましたが、広域的な応援の受け入れに関する具体的な運用方法が確立していなかつたこと、応援の受け入れにあたり県と市町村の役割分担が明確でなかつたこと等、被災自治体における体制が十分に整備されていなかつたことから、多くの混乱が見られました。

具体的には、国や全国各地からの支援物資が滞留し避難所に行き届かなかつたこと、大量の支援物資や支援チーム等の受け入れを適切にコントロールできるコーディネーター的人材が不足したこと、国によるプッシュ型支援（被災自治体からの要請を待たずに必要と見込まれる物資を搬送して支援すること）では事前の調整不足や情報不足等により混乱が発生したこと、特に発災直後に多くの人的・物的支援を受け入れる体制が取れず支援を有効に活用できなかつたこと、ボランティアの受け入れ体制が十分でなくニーズに関するミスマッチが発生したこと等が報告されています。

被災自治体が応援を受け入れることを「受援」と言いますが、熊本地震以降、各自治体において受援・応援体制をあらかじめ整備しておく必要性が叫ばれるようになりました。過去の教訓も踏まえ、平常時から、受援・応援体制を整備しておき、災害時に円滑に対応できるようにしておくことが重要です。

また、災害時相互応援協定を締結している自治体が被災した際には、

応援をする立場となりますので、円滑な応援を行うためには、そのルールも定めておく必要があります。

▶▶ 受援・応援体制整備のポイント

災害時に円滑に受援・応援を実施できるようにするためには、平常時から受援・応援体制を整備し、計画としてまとめておくことが望まれます。その際のポイントを以下に示します。

①発動要件の設定

受援・応援計画が発動する要件として、例えば、震度 5 強以上の地震が発生した場合、その他大規模災害が発生し、災害対策本部長が必要と認めた場合に発動する等の内容を定めます。

②発動期間

表 3 に、支援の種類と想定される支援時期のイメージを示しています。

表 3 支援の種類と想定される支援時期(イメージ)

支援の種類	時期						
	発災～ 3 時間	3～ 24 時間	24～ 72 時間	4～7 日	8 日～ 2 週間	3 週間～ 1 か月	1 か月以 降
人的 支援	自治体			←			→
	消防・警察・ 自衛隊	←					→
	医療機関	←					→
	協定事業者			←			→
	ボランティア				←		→
	その他の団体				←		→
物的 支援	物資の調達に 係る受援			←			→
	物資の物流に 係る受援			←			→