



東南海・南海地震等に関する連携プロジェクト 研究成果発表会

広域連携を見据えた災害対応組織のあり方

関西大学社会安全学部

准教授 越山健治



背景

- 広域災害がもたらす自治体災害対応業務の限界の必然性
 - 多数の激甚被災市町村
 - 複数の激甚被災市町村を抱える府県
 - 自市町村以外に存在する被災者
 - (国としては東海側に目が・・・)



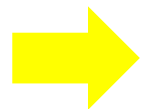
背景

- 広域災害がもたらす自治体災害対応業務の限界の必然性
 - 復旧に時間を要する多数の市町村
 - 市町村枠を超えた対応を迫られる府県
 - 府県枠を超えた対応が必要になる要件の発生
 - 物流問題
 - 避難問題
 - 被災者認定問題...



背景

- 市町村の対応は即座に限界に
 - 救助法案件さえもまともに実行できないことは容易に想像できる(通常災害を見ても自明)
- 複数の市町村を抱える府県では混乱状態に
 - 被災市町村の状況を把握するだけでも混乱に陥る
 - まして救助法案件の個別対応は混乱を極める
 - 被災していない市町村もあり通常業務も動かす必要性
- 府県からの要請をこなす国の動きは遅れる
 - 要請されずとも動くところは、即時に動き始める(自衛隊・消防・警察など)
 - 被災地の状況を見て、市町村から状況をあげ、府県で集約し、国に要請して支援を得る、のが果たして近畿圏だけか？



現在の法的業務を果たそうとするなら、現体制では無理 4



背景

- なぜ無理なのか？

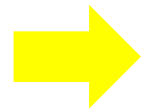
- 阪神・淡路大震災、新潟県中越地震レベルでも県と市町村間に十分混乱が発生している

- 法律で書かれているようにできない

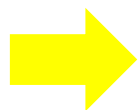
- 例：被害量の報告、避難所の設置、、、

- 法律をこなすだけでは対応が滞る

- 例：避難所改善、仮住まいの確保、、、



マニュアルはあくまで「すべきこと」があり、それをする手順



最大の困難は「状況に応じて」

「すべきこと」を生み出し、実行していくこと

目的

- 大規模全体被害を意識したうえで激甚被災地および被災地全体の状況改善を可能にするために、自治体業務レベルで計画しておくべきことは一体何なのか？
 - 現状の大規模災害時の課題は、そのまま継承されるであろう
 - 資源配分問題はより顕著に表れる
 - 自治体間の資源移動・資源の奪い合いが必要になる希有な事例となる
 - 国はどこまで動けるか、だが、期待できない

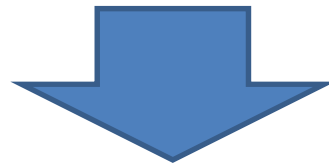


手法

- 近年の地震災害対応における組織対応状況の分析
 - － 新潟県中越地震、中越沖地震、能登半島沖地震
 - － 阪神・淡路大震災事例の読み起こし
 - － ハリケーンカトリーナ災害の対応事案
- 現地調査、実地調査、関係者ヒアリングおよび都道府県防災担当者における研究会の成果

一つの結論

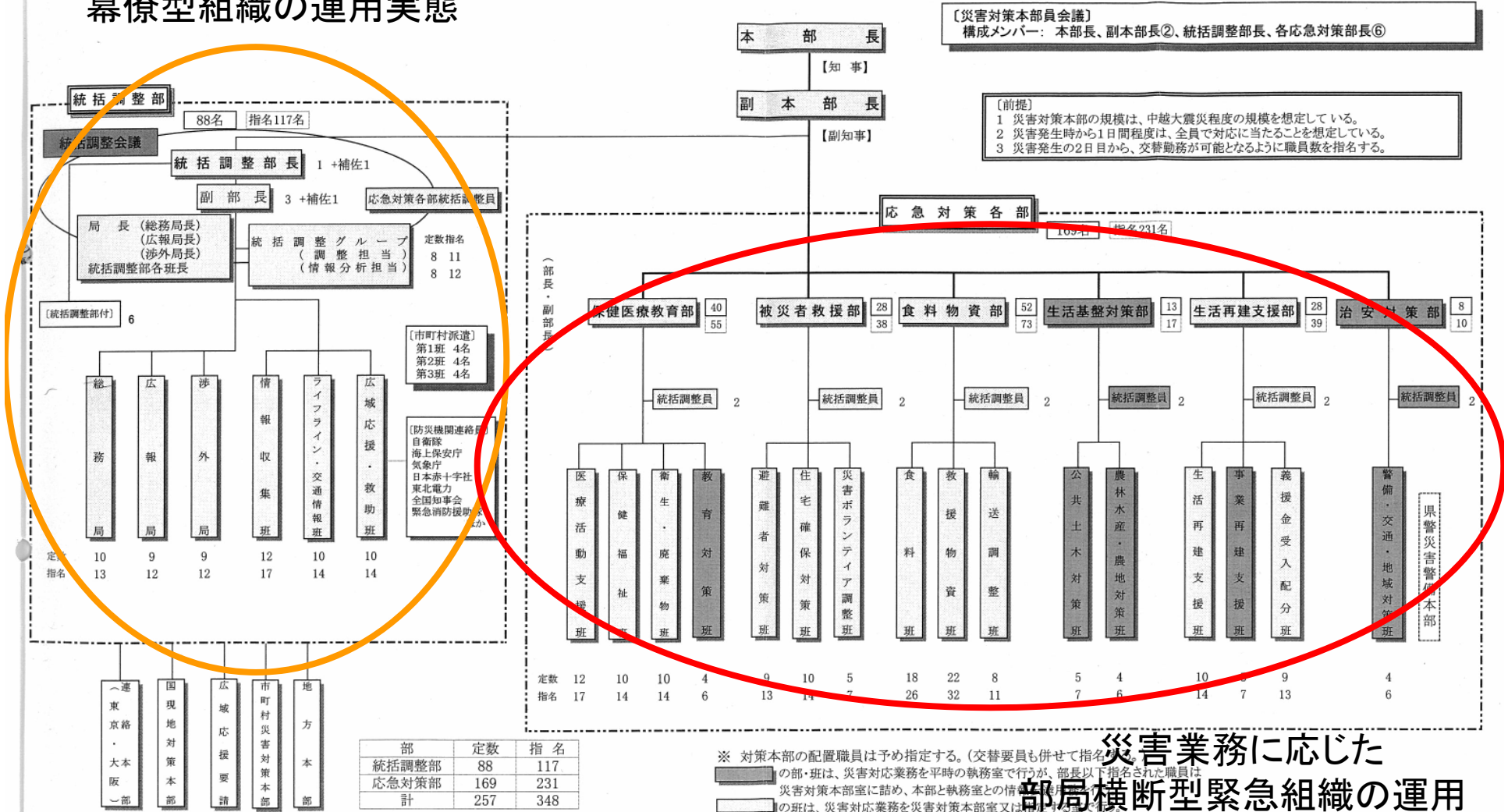
- 通常の自治体枠組み(部局設定)では、災害対応はうまくすすまない
 - 通常の自治体部局は通常の仕事をこなすための枠組みだから
 - 日常時と災害時、業務上異なるのは、「スピード」「情報・資源制約」「他機関との連携」「結果重視」「現場判断」「法制度の使い方」



災害時に適した組織体制の構築

災害対応に即した組織形態を持つ

幕僚型組織の運用実態



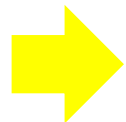
災害業務に応じた
部局横断型緊急組織の運用

起こりうる広域連携課題

- 広域に避難する人々をどう扱うのか？
 - 激甚被災地の中に住民をとどめておくというのはナンセンス
 - 要援護者を含め生活可能なところに移動すること前提
 - 兵庫県の被災者を全国の公営住宅に(阪神・淡路)
 - 兵庫県の仮設をりんくうタウンに(阪神・淡路)
 - 山古志村の全村避難
 - 後のことを考えてやったわけではない

「和歌山県の人を大阪府でどのように扱うのか」

- 被災者名簿作成が広域業務となる
- 居住地市町村の費用負担？避難先市町村？などの議論が始まる(おそらく本当に始まる)
- そもそも書式も対応部署も、手順もデータベースも異なるため、今のところできない



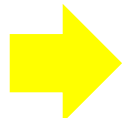
あるべき姿は長期間避難・移転を可能にする地域内共通枠組

起こりうる広域連携課題

- 被災箇所の復旧戦略
 - 各府県が要請しても、対応資源の奪い合いとなる
 - 等分に分散すれば、部分最適かもしれないが、立ち直れないほど時間がかかる
 - 限られた資源をいかに配分し、最高効率で実施できるか、をマネジメントするのはどこなのか？
 - 広域であれば、どこかが得して、どこかが損する
 - 損するところをどのように機能補完するのか

物流機能の復旧なくして、被災地対応は無理

- 被災地復旧をするためには、被災者がいない方がいい
 - 限られた物流機能を何に振り分けるのか、という問題

 機能復旧戦略を補完機能とともにマネジメントする場がある

たとえば

- 水道復旧 → 膨大な被害箇所
 - 自らの自治体資源だけでは対応不能
 - おそらく日本水道協会が全体マネジメント
 - どれだけ自治体が声を上げて、全体マネジメントするのは水道協会
 - あとは政治判断の有無(複数自治体間でできるとは思えないので、優先されるのは専門的知識)
- 自衛隊資源、消防資源、建設技師資源などは同様のことが予想される

➡ 技術系部局の連携は、機能しやすいことが予想される

➡ なぜか: 同じ手順、同じ思考、同じ技術だから



結果

- 自治体間の資源移動を可能にするための2つの方法
 - 大屋根をかける
 - 国または連合が資源と指揮権を持ち、最適配分する
 - 調整というよりはトップダウン型で動く
 - おそらく国の危機管理庁ができるのが先
 - 相互調整を可能にするしくみを共有する
 - 組織形態、ルール、仕事内容を共通で持つ
 - 資源配分はトップレベルで調整を行う
 - 国、都道府県、市町村で縦の流れを複数共通化する
 - (日本版、東南海・南海版災害支援機能の構築)



考察

- 各自治体で考えていることが違うのは仕方がない、が、情報共有する仕組みはデータのやり取りではなく、状況認識のやり取りである
- 災害対応を同じ考え方で同じ方法でできれば、省力化、支援化および適正資源配分の可能性が高まる
- 同じ考え方、同じ方法であれば、同じ業務内容であり、同じ手順・フォーマットができる。で同じマニュアルができる
- 市町村より十分な資源を都道府県が持つ、都道府県より十分な資源を連合が持つ、後方機関であるほど資源がたくさんあるのは危機対応の構えとして常識
- 市町村資源は、目の前の被災者対応のために何ができるかに従事すべき。法対応案件やバックアップ案件は外部従事者で行う形がベスト
- 情報インフラさえ整えば、市町村後方業務は都道府県が一括して引き受けるべきである(市町村の下に都道府県部隊が入る) または、すべて災害対応法定業務の根幹は都道府県部隊が責任を持ってこなし、それ以外の業務に市町村職員を没頭させる



結論

- 現状法制度の枠組みで、考えるだけでなく起こりうる大規模災害を見据えたしくみづくりに一歩踏み出すべき
- 広域連合で「災害対応機能」を定義し、これらについて、国・都道府県・市町村の共通業務枠組みを設計する
 - 法制度から考えるのではなく、実際に起こりうる被災地状況の対応をするために考える

「阪神・淡路大震災」の一番の教訓は、「法制度どおりでないところをいかに実施するか」、を否応なしに考えなければならなかったところ、にある

対応資源を広域に有するために

- 広域災害対応支援機能を規定する
 - 広域で共通に持っている必要がある災害対応業務機能を洗い出す(主に総務系業務)
 - 連合に資源調整と戦略策定の機能を付加する(国との連携も)
 - 連合・府県・市町村で同様の機能割り組織を作る
 - 部局連携ではなく、機能単位の連携をする(機能に基づく組織)
 - 機能業務をするための予算と権限を国に一括要求する
 - 省庁ごとの予算配置ではなく、機能単位で活用可能な財源を

対応資源を広域に有するために

- 災害対策本部の総務系業務を共通化する
 - 情報処理の方法、書式、データフォーマットの統一
 - データの共有化だけでなく、「思考の共有化」
 - 本部会議の進め方、議論内容、資料の共通化
 - 災害対策本部資料をやりとりすれば、対応が分かるように
 - 本部が持つ「・・・班」を共通化する
 - 都道府県によって異なる意味が見いだせない(多い少ないはあってもいいが)
 - さらなる共通化
 - 使用する用語、書式、本部事務室の配置、表示など



共通の情報提供版の作成

Canterbury Earthquake

Response information about the 22nd February 2011 earthquake in Canterbury, New Zealand. This site is managed by Environment Canterbury and Christchurch City Council, as part of Civil Defence Emergency Management.

HOME WATER HEALTH ROADS & TRANSPORT ELECTRICITY WELFARE MEDIA RELEASES CBD FAQ MAP LINKS

Community earthquake information briefings

[View the schedule of community earthquake information briefings >](#)

Updated 3:50pm Tuesday 8 March 2011.
Includes location details for the Wednesday briefings.

Posted in [Christchurch: Earthquake Briefings](#)

Residents asked to add absorbent material to waste collected in timber-framed toilets with buckets

Posted on [Tuesday, March 8, 2011](#)

Residents using timber-framed toilets which have buckets are asked to add absorbent material such as kitty litter, sawdust or similar material to the bucket before wrapping and disposing of the material in their red wheelie bins.

Adding absorbent material to human waste collected in the toilets is the correct and most sanitary way to dispose way of waste material as no liquids can be put in the red bin.

The addition of absorbent material to chemical toilets is not applicable. The contents of chemical toilets can be disposed of at collection points around the city.

Posted in [CCC Media Release: Chemical toilets](#), [Christchurch Portaloos](#)

Orion daily update: 3:30pm, Tuesday 8 March 2011

Posted on [Tuesday, March 8, 2011](#)

Please note: We ask people in the Eastern suburbs to use as little electricity

SEARCH THIS WEBSITE

GOVERNMENT HELPLINE

0800 779 997

CHRISTCHURCH CITY COUNCIL CALL CENTRE

(03) 941 8999

BUS SERVICES

[View current bus services, routes and timetables >>](#)
[View a map of the bus routes >>](#)
Queries and updates - check the [Metroinfo facebook page >>](#)

EARTHQUAKE & SERVICES MAP

This is a map of the aftershocks, service locations & availability in the Christchurch, Canterbury region.

- [How to use the map](#)
- [Overall Map](#)

MORE INFORMATION

For translated information, phone numbers, and links to other information, [visit our FAQ page >](#)

PLEDGES & ASSISTANCE

Business pledges:
BUSINESS PLEDGE

Make a donation or volunteer:
INDIVIDUAL PLEDGE

RECENT POSTS

- [Residents asked to add absorbent material to waste collected in timber-framed toilets with buckets](#)
- [Orion daily update: 3:30pm, Tuesday 8 March 2011](#)
- [Controlled Access for businesses to Red Zone CBD, 8 March 2011 3pm](#)
- [More community information briefings for Friday 11 March](#)
- [Red Cross Commission tours Christchurch two weeks on](#)

@CHRISTCHURCHCC

- New Zealand Post Services affected by Canterbury earthquake - covers delivery, mailboxes, box lobbies: [http://bit.ly/Ti5GQ](#) #canz #chch 27 minutes ago