

# 被災自治体の初動対応サーベイランス調査票の検討

木山 正一

人と防災未来センター 研究調査員（併任：鳥取県危機管理局危機管理政策課 課長補佐）

## 1. はじめに

人と防災未来センター（以下「当センター」と呼ぶ）では、2018年に発生した大阪府北部地震、平成30年7月豪雨（以下、「7月豪雨」と呼ぶ）、北海道胆振東部地震の被災地へ職員を派遣し、被災自治体への現地支援を行った。その活動の中で、被災県（本稿では都道府県の使い分けを行わず、特に明記がない限り単に「県」と表記する）が県内被災市町村の実態を把握できていない事例がいくつか見られた。このような状況が生じた原因として、次のものが推測される。

- 1) 情報収集要員（対策本部事務局の情報収集部門や、情報連絡員（以下「リエゾン」と呼ぶ）等）に防災の知識や経験が豊富な人材が充てられておらず、不慣れた人材で対応せざるを得ない
- 2) 特に初期段階において、市町村から報告される被害数値のみでは、被害状況の全体像を読み取ることは困難であることを理解していない
- 3) 被災市町村でも被害の全容を把握できているとは限らないことを理解していない
- 4) 被害の大局的な状況、スケール感の早期把握が重要という認識が希薄

例えば鳥取県では、一般に被災市町村の対応能力を超える災害が発生した場合、まずは県や被災していない県内市町村からの応援が行われる。それでも対応しきれない場合には、中国地方知事会によるブロック応援、中四国ブロック応援、関西広域連合による応援等、さまざまな枠組での応援に拡大していく。<sup>(1)</sup>

これらの応援は原則的には被災市町村からの応援要請に基づき行われるが、被災市町村が応援要請を行う余力すらない場合等には、県が応援の要否を判断して市町村に要請を行うよう促したり、プッシュ支援に踏み切ることがある。その判断のためには、県ができる限り早期に大局的な状況の見立てを行うことが重要であり、判断材料としてさまざまな情報が必要となる。

本研究では、特に7月豪雨で見られた事例を踏まえ、不慣れた人材による被災市町村の実態調査を支援するためのツールについて検討する。

## 2. 調査研究の目的及び方法

### 2.1 調査研究の目的

災害時において、鳥取県がリエゾンを活用して被災市町村の実態を早期に把握し、その後の支援の要否の判断につなげていくためのツールとして、リエゾンが使用するサーベ

イランス調査票（以下「調査票」と呼ぶ）を作成するための検討を行う。

なお、検討にあたり隘路が生じた場合には、鳥取県の実状に照らしてより適切な選択肢を選択することとする。

### 2.2 調査研究の方法

リエゾンに関する現状把握及び、リエゾンが調査すべき項目の洗い出しのため、鳥取県職員及び鳥取県内の市町村職員に対するヒアリング調査を行った。また、7月豪雨における応援県、受援県双方の職員へも同様のヒアリング調査を行った。

加えて、全県へのアンケートにより、リエゾンの制度や役割について調査を行い、この結果を基に各県における調査項目の分析を行った。

この分析結果と、当センターで作成した報告書等から抽出した研究者の着眼点とを比較検討し、災害時における県の役割を整理した上で、鳥取県におけるリエゾンを用いた調査項目について検討した。

## 3. 仮説

県が市町村に派遣するリエゾンの制度や役割、派遣時の実状については以下のような状態にあると考えられる。したがって、本研究の成果は県レベルでは関心が高く、実践的な研究として意義があると考えられる。

- 1) 大多数の県で、被災市町村へのリエゾン派遣は制度化されており、市町村に対する支援の要否を判断するための情報収集を行う上で重要な役割を担っている。
- 2) しかしながら、収集すべき情報が抽象的であったり、詳細な調査項目が明確になっていないなど、実態把握の具体的手法が確立されていない県が多数に及んでいるおそれがある。

## 4. 国が作成したチェックリスト

国では、地方自治体に対する技術的助言として、災害時に活用するチェックリストを示している。主なものは次のとおりで、本研究の参考とする。

### (1) 地方都市等における地震対応のガイドライン<sup>(2)</sup>

2013年に内閣府（防災担当）が検討会の報告を踏まえて取りまとめている。地方自治体が、平時及び災害発生後（4段階）の段階ごとに行うべき業務についてチェックリスト形式で整理されている。業務は17の要素に分類されており、要素ごとに個別業務（平時36項目、災害発生後201項目）の実施状況等をチェックできる。

(17の要素)

災害対策本部の組織・運営／通信の確保／被害情報の収集／災害情報の伝達／応援の受け入れ／広報活動／救助・救急活動／避難所等、被災者の生活対策／特別な配慮が必要な人への対策／物資等の輸送、供給対策／ボランティアとの協働活動／公共インフラ被害の応急処置等／建物・宅地等の応急危険度判定／被害認定調査、罹災証明の発行／仮設住宅／生活再建支援／廃棄物処理

(2) 市町村行政機能チェックリスト<sup>(3)</sup>

2017年に総務省（自治行政局、消防庁）が検討会の報告を踏まえて様式を作成し、事務フローと併せて各都道府県に通知した。検討会が示した方針に沿って簡潔なチェックリスト方式となっている。（図1）

大きな要素としては「トップマネジメントが機能しているか」「業務実施体制（人的体制）は整っているか」「業務実施体制（物的環境）は整っているか」の3項目があり、個別の確認事項は9項目（特記事項を除く）である。

別紙1

市町村行政機能チェックリスト

<送付先>〇〇県〇〇課 (FAX00-0000-0000 TEL00-0000-0000)

※都道府県はとりまとめ、総務省市町村課 (FAX00-0000-0000 TEL00-0000-0000) へ送付

<b>市町村行政機能取組</b> (チェックリスト)	<b>報告日時</b>	<b>年 月 日 時 分</b>	
総務省受信者氏名 _____	都道府県 _____	市町村 _____	
災害名 _____ (第 報)	報告者職名氏名 _____	職名 _____ <small>※報告者職名から所属された者が記入する場合は (所属先)</small>	氏名 _____

1. トップマネジメントが機能しているか ☐ ☐

①市町村長の安否は確認できたか ☐ ☐

(市町村長不在の場合、代行者の職名氏名 \_\_\_\_\_)

②災害対策本部会議を定期的に開催しているか ☐ ☐

③災害応急対策業務等（例：避難所運営、物資供給）（以下「業務等」という）の役割分担を行い、責任者が明確になっているか ☐ ☐

④広報・報道対応を円滑に行っているか（プレスリリースの定例化等） ☐ ☐

⑤特記事項 \_\_\_\_\_

2. 業務実施体制（人的体制）は整っているか ☐ ☐

①職員は業務等を担うために適切に募集しているか ☐ ☐

(職員の募集状況約 \_\_\_\_\_% (業務等実施予定職員約 \_\_\_\_\_名中約 \_\_\_\_\_名募集))

②職員（一般行政）の応援派遣要請は行ったか ☐ ☐

③特記事項 \_\_\_\_\_

3. 業務実施環境（物的環境）は整っているか ☐ ☐

①災害対策本部が設置される庁舎に災害対策本部業務を実施できないような損傷が生じているか ☐ ☐

②主要な庁舎等に住民窓口業務等を実施できないような損傷が生じているか ☐ ☐

③安否確認、被災者支援に不可欠な住民記録等のデータに支障が生じているか ☐ ☐

(停電、端末・サーバの損壊、設置場所への立入不可など)

④特記事項 \_\_\_\_\_

※ 第一報については、原則として、総務省消防庁へ「災害概要報」提出後、可能な限り早く（原則として発災後12時間以内）、分かる範囲で記載し報告すること。

図1 市町村行政機能チェックリスト

5. 鳥取県の現状調査

5.1 リエゾン経験者へのヒアリング調査

鳥取県のリエゾンの現状について把握するため、リエゾンとして市町村へ派遣された経験を持つ鳥取県職員に対してヒアリング調査を行った。（実施日：2019年2月26日、3月4日）（表1、表2）

調査対象は、県中部勤務の職員A、Bと、県東部勤務の職員Cで、Bのみ過去に防災部局での勤務経験がある。

主な質問は「過去に派遣された際の市町村の状況」「これまでに困ったこと」「市町村の状況を見極めるポイントは何か」「過去の災害を振り返って、市町村が機能不全に陥るような危ない兆候が見られたか」としたが、明確にコメントが得られない事項もあった。

(表1) 県中部地区の県職員A、Bの主なコメント

1. 鳥取県中部地震（2016）に派遣されたときを振り返って市町村の状態を見極めることができたかという点、自分には無理だと思う。防災のスペシャリストでもなく、防災の言葉も分からない。（A）

2. 役場の実態を見極めるのは難しいと思う。過去に見た経験では、報道対応に防災担当課の課長や上席がつかまり、全体を差配する人がいなかった。電話もじゃんじゃん鳴っており、悪いパターン。これは分かりやすかった。（B）

(表2) 県東部地区の県職員Cの主なコメント

1. 最初ほどの情報を収集すればよいか分からず困った。

2. 現状では、自分が所属する東部支部では情報収集の項目整理が進み、やりやすくなった面がある。ただ、県が何をしようとしていて、市町村が何をすべきかは頭に入っていない。何のために情報を収集し、活かされるのか分かればより判断しやすくなるかもしれない。

3. 市町村の防災部局の執務室に詰めており、他の部署を回っていないので、市町村の全体の状況はよく分からない。

ヒアリングの結果、特に防災部局での配属経験がない職員の場合、市町村の状況を観察して今後の予測を行うことは現実的には困難である様子がかがえた。

また、調査項目が明確であれば仕事がやりやすく、調査の意図を理解していればよりスムーズに実施できる可能性があることが分かった。

5.2 防災部局職員へのヒアリング調査

リエゾンからの情報を受ける立場であるとともに、7月豪雨等の際、他県へのリエゾンとして派遣された経験をもつ鳥取県危機管理事務局の職員D、E（上司・部下の関係にある2名）同席でのヒアリング調査を行った。（実施日：2019年3月4日）主な質問は、「本県のリエゾンの環境整備は十分か」（表3）、「県が欲しい情報、市町村の状況を見極めるポイントは何か」（表4）「調査票はどのようなものすべきか」（表5）とした。

なお、コメントは両名を区別せずに記載した。

(表3) リエゾンの環境整備

1. リエゾンが携行する調査票などはなく、リエゾン自身何を調べれば良いか理解し切れていないのではないかと。

2. リエゾンが自ら考えて情報収集することは難しく、調査項目などを明示して指示することが必要。

(表4) 県が欲しい情報、見極めるポイント

1. どんな支援が必要かが判断できる情報。例えば、避難所の状態、ヒト、モノが足りているか等。加えて、市町村の業務資源などの行政機能の情報。

2. 県と市町村できちんと連絡が取れているのか。情報の入手、把握、理解が行われているか。

3. 逆に県の状態を評価するなら、市町村からきちんと情報が上がっているか、それに対して対応できているか。

4. 内面的な部分で行政の機能を見立てるのは難しいかも

しれない。数字以外の、感触みたいなのをどう把握するかは、目で見るとは難しい。

#### (表5) 調査票の方向性

1. 状況が自由記入できる様式がよい。チェックリスト形式なら、イエス・ノーでは割り切りが難しいので複数の段階で選択できる方がよい。
2. 着眼点がリストアップされているとそれだけでも参考になり得る。
3. 項目が多くてもよい。フェーズにより見るべきところは違う。埋まらない箇所があれば今後見ておいてと言える

リエゾンからヒアリングした内容との矛盾は見られず、リエゾンの実状や問題点については概ね適切に把握されていた。また、県として欲しい情報、市町村の状況を見極めるポイントとして、「支援の要否」の判断につながる情報が挙げられており、災害時の県のスタンスがうかがえる。さらに、県と市町村とのコミュニケーションが図られているか、情報のインテリジェンス化が行われているかなども着眼点として指摘があった。

なお、これらの意見は、鳥取県の防災部局での勤務経験をもつ筆者から見ても全体的に違和感がないものであることを付記しておく。

### 5.3 市町村職員へのヒアリング調査

県からリエゾンを受け入れる側である市町村職員へヒアリング調査を行った。(実施日:2019年2月26日)(表6)調査対象は、鳥取県中部地震(2016)の被災経験をもつ、県中部の市町村職員Fとした。(防災部局に在勤)

主な質問項目は、「市町村の状況を見極めるポイントは何か」「調査票はどのようなものとすべきか」とした。

#### (表6) 県中部の市町村職員Fの主なコメント

1. 市町村の状況は、見ただけではなかなか分からない。ヒアリングするとしても、市町村事務を理解できていないと質問がずれてしまう。
2. 過去に応援に行った被災市町村では、担当課振り分けの問題が生じていた。今後多忙になる福祉部局が、なぜか被害調査を所管していることもあった。市町村事務が分かっていると、担当課を聞いていけばアラが見える。
3. 調査票を作っていくのも良いが、外見的な部分しか分からず、最終的には聞き取りが必要となる。
4. 調査の際、どのような立場としてやって来て、どんな支援ができるのかをしっかりと被災市町村に理解してもらわないと相手をしてもらえない。事後の応援につながると理解していれば、スムーズに進むと思う

ヒアリングの結果、県が市町村の状況を判断することの難しさについて言及があった。また、外見調査だけでなく聞き取り調査を行う必要性や、そのためには被災市町村職員に十分な説明が重要であることの指摘があった。

さらに、災害時の所掌事務分担を調査することで、将来的な不安要素を察知する材料になり得ると指摘していた。

### 6. 他県の現状調査

#### 6.1 全県アンケート調査

##### 6.1.1 アンケートの結果概要

他県の状況や状況や考え方についても参考とするため、鳥取県も含めた全県に対し、電子メールによるアンケート調査を行い、全県から回答を得た。(実施期間:2019年2月22日~3月5日)

表7~12に、アンケートの集計結果及び概要を示す。

#### (表7: 問1)

貴都道府県では、被災市区町村へリエゾン(情報連絡員等を指します。以下同じ。)を派遣する制度が設けられていますか。

選択肢 (N=47)	回答 (%)
制度を設けている	43 (91.5)
制度はないが実態として必要に応じ派遣する	3 (6.4)
制度がなく派遣しない<以降回答不要>	0 (0.0)
その他	1 (2.1)

制度化されていない場合も含め、46県でリエゾン派遣を行うことが分かった。なお、「その他」としている1県では、次年度(2019)に制度化を予定していた。

#### (表8: 問2)

リエゾンの役割として、「被災市区町村に対する外部支援の必要性」について確認(または判断)を行う業務が含まれていますか。

選択肢 (N=47)	回答 (%)
含まれている	44 (93.6)
含まれていない<以降回答不要>	3 (6.4)

9割以上がリエゾン業務に含まれるとしている中、3県のみ「含まれていない」としていた。なお、3県はいずれも問1において「制度を設けている」とした県であった。

なお、今回のアンケートではリエゾンに限定して質問しており、「外部支援の必要性の判断」は別の枠組で派遣された職員やチームが行っている可能性がある。

#### (表9: 問3)

問2の確認(または判断)の際の具体的な手順についてご教示ください。(複数回答可)

選択肢 (N=44)	回答 (%)
1. リエゾンが自ら必要性を判断し、都道府県へ報告(または進言)する	7 (10.6)
2. リエゾンが被災市区町村の意向を確認し、その結果を都道府県へ伝達する	24 (36.4)
3. 判断に必要な情報をリエゾンが収集し、都道府県へ報告する	21 (31.8)
4. 特に決めていない	9 (13.6)
5. その他	5 (7.6)

市町村からの聞き取り結果を県本部へ伝達するメッセージングとしての役割を想定している2のケースが最も多く24県だった。それに次いで、県本部による判断に必要な情報をリエゾンが収集することを想定している3のケースは21県だった。なお、特に決めていないとする4のケースが9県見られた。

この設問は複数回答可としていたが、単数回答の県の方が多く、1が1県、2が9県、3が6県、4が9県だった。参考に複数回答の組み合わせも集計したところ、1~3の3項目とした県が6県、2及び3の2項目とした県が9県であった。1及び2、1及び3とした県はなかった。

(表 10 : 問 4)

問2の業務を行うに当たり、リエゾンが使用する調査票やチェックシート等がありますか。

選択肢 (N=44)	回答 (%)
ある<以降回答不要>	9 (20.5)
ない	35 (79.5)

44 県中「ある」が9県のみであった。参考として、問3で2のみを選択した9県(リエゾンがメッセージングの役割のみと慮慮されるケース)を除外した35県で再集計したところ、「ある」が5県(14.3%)、「ない」が30県(85.7%)で、さらに整備率が下がった。いずれにしても、チェックシートの類のツールは一般化されていないと言える。

「ある」と回答した9県から様式の提供を受け、筆者により特性を分類したところ、独自様式により比較的総合的な情報収集を行うものが2県で見られた。

その他、マニュアルと作業チェックリストが一体化しているものが2県、避難所等の調査に特化したものが1県、被害状況の調査に重きを置いたものが2県で見られた。

また、総務省による「市町村行政機能チェックリスト」「被災市区町村応援職員確保システムに関する要綱(様式1)」<sup>(4)</sup>を用いるとした県がそれぞれ1県あった。

なお、「ある」と回答した1県の様式を確認したところ、調査の趣旨に合致するものではないため、集計時に「ない」に補正した。そのため、問5以降の母数が本来35であるが、回答数は34となっている。

(表 11 : 問 5)

問4で「ない」と回答された方にお尋ねします。問2の業務を行うに当たり、リエゾンが収集すべき情報の種類はどのように決めていますか。(複数回答可)

選択肢 (N=34)	回答 (%)
災害対策本部等から、どのような情報が必要かを随時指示している	21 (32.3)
収集すべき情報やチェックポイント等について、平時から研修や説明会等の場を通じて情報連絡員に周知を図っている	9 (13.8)
出発前に、打ち合わせ等によりどのような情報が必要かすりあわせをしている	8 (12.3)
マニュアル等で収集すべき情報などを定めている	11 (16.9)
情報連絡員の個人の資質や判断に任せている	8 (12.3)
その他	8 (12.3)

必要な情報については県本部等から随時指示を出しているとする例が最も多く21県だった。次いで、マニュアル等で定めているとする例が11県あった。マニュアルを追加で収集したところ、8県から提供があり、うち6県のマニュアルでは、収集すべき情報が明記されているものの、

「被害状況」や「市本部に集約された情報」といった括りの大きな表現となる傾向があった。

また、1県では状況に応じて市町村行政機能チェックリストを併用することとしていた。

(表 12 : 問 6)

問4でお尋ねした調査票やチェックシートについて、今後作成されるご予定はありますか。

選択肢 (N=34)	回答 (%)
作成する予定がある	3 (8.8)
必要性はないと判断しており作成する予定はない	1 (2.9)
必要性は感じているが、作成する予定はない	8 (23.5)
必要性の検討はしておらず、現状では作成する予定はない	7 (20.6)
現在検討中	13 (38.2)
その他	2 (5.9)

「作成予定あり」「必要性は感じているが作成予定なし」を合わせて、必要性があるとする県が11県(32.4%)あった。「検討中」の13県を含めると、調査票の検討に前向きと解釈できるのが24県(70.6%)となった。一方で、「必要性がない」としている県が1県あり、その理由は、別に定めている「要綱」で充足しているというものだった。

### 6.1.2 アンケートによる傾向と確認された事項

アンケート全体の傾向として、リエゾン派遣は行うものの、主体的な活動を行うための支援ツール類は必ずしも十分に整備されていない。また、何らかの改善が必要な可能性があると考えられる県が多いが、まだ実行に移されていない例が多いことが確認できた。

以上のことから、本研究による調査票には、県レベルでは一定のニーズがあると言える。

## 6.2 他県へのヒアリング調査

### 6.2.1 ヒアリング調査の改善点

先行して実施した鳥取県内のヒアリング調査では「市町村の状況を見極めるポイントは何か」「市町村が機能不全に陥るような危ない兆候とは何か」という設問に対し、具体的な回答がほとんど得られていなかった。今後の調査項目を検討するに当たり、少なくとも方向性の善し悪しについて手がかりを得るためには、具体案を示して感触を確かめる等、ヒアリング手法の改善が必要であった。

このような中、自治体職員が災害対応を学ぶセミナーにおいて、東京大学大学院情報学環/生産技術研究所 災害対策トレーニングセンター(DMTC; Disaster Management Training Center)の沼田宗純准教授から事例紹介(5)があった「業務分担表」(図2)に着目した。

業務カテゴリー	災害対応業務	担当部	担当員	担当課	内線番号	担当者
1	災害対策本部の組織・運営					
2	職員の出発・管理					
3	関係要人対応・情報窓口					
4	通信の確保					
5	被害情報の収集					
6	災害情報の伝達					
7	避難勧告の発令・伝達・避難支援					
8	相互応援要請・受援・活動調整					
9	自衛隊・広域消防の応援要請・受援					
10	活動拠点の調整					
11	住民への全庁的広報・メディア対応					
12	相談窓口の設置・運営・電話対応					
13	医療・衛生・ご遺体対応					
14	医療対応要請・衛生管理・心のケア					
15	避難所の設置・運営					
16	避難所数のとりまとめ					
17	保育所					

図2 「業務分担表」

(出典：前述のセミナーにおける沼田准教授の配付資料(P16,22)に掲載されている図をもとに筆者が作成した。)

この業務分担表に着目した理由は、「業務分担」という行政職員にとって分かりやすい切り口である点である。つまり、リエゾン、市町村職員の双方にとって使いやすいツールとなり得る。もう1つの理由が、業務の抜け漏れや偏り、ミスマッチ等ををあぶり出すことにもつながる点である。この点は、5.3で記述した市町村職員からの指摘にも通じている。

以上のことから、この業務分担表を調査票の附票とすることについて、各県へのヒアリングの際に意見を求めた。

### 6.2.2 ヒアリング調査の概要

7月豪雨において他県への支援を行ったX県(表13)及び、被災により県内市町村へリエゾン派遣を行ったY県(表14)、Z県(表15)の防災部局の職員へヒアリング調査を行った。(実施期間：2019年3月7日、8日)

主な質問項目は、「市町村の状況を見極めるポイントは何か」「調査票はどのようなものとすべきか」「業務分担表を活用することへの意見」とした。

(表13) X県の防災部局職員G、Hの主なコメント

職員G
1. X県でもリエゾンが自らの役割を理解できていない。
2. リエゾンには何の情報が必要か言い含めないといけませんが、収集の目的が理解できていないと、言われた情報だけ取ってくる。そこを理解させる必要がある。
3. 調査項目をリスト化してにおいて、分かるだけでも報告させるのが端的かもしれない。項目が多少増えても構わない。
4. リエゾンが見るべき事項は、フェーズや本部の方針で異なる。時期ごとにある程度フォーマットは作れると思う。
5. 見るポイントは、初期段階だと、市町村が住民の状況を把握しようとしているか、手を打っているか。被害がどれくらいか。それくらいでいいと思う。それがあれば市町村の人手が足りないかある程度目処が立つのではないかと。
6. 端から見て判断できるものはあまりないと思う。きちんと調べるなら、市町村に聞き取りをしないと分からないと思うが、様式がないと厳しいかもしれない。
職員H・管理職
7. マニュアルよりはチェックリストの方が使いやすい。
8. ここを見れば市町村が危険な状態にあるかが分かるという着眼点はなかなか難しい。
9. 「業務分担表」は良い。不明瞭な点があぶり出せる。答える方も分かりやすい。

Gからの意見は、鳥取県の防災部局に行ったヒアリングの結果と大きな差異は見られなかった。リエゾンの調査項目や目的などを明確化、様式化することについては肯定的であった。また、一方的に観察するだけの調査ではなく、市町村職員からの聞き取りが必要との指摘があった。

また、Hからは業務分担表の活用について好意的なコメントがあった。

(表14) Y県の防災部局職員I、Jの主なコメント

1. 7月豪雨では、県内で何が起きているのなかなか分からなかった。リエゾンからも具体的な危険な情報は上がってこなかった。
2. リエゾンとして不慣れた職員が派遣されることが分かっていたので負荷はかけられず、最低限の仕事として、県が欲しい情報を取ってくる役割とした。その際には、既存の参考資料のほか、ToDoや注意事項を書いたマニュアルを作成して持たせた。
3. 後日のヒアリングで、市町村の組織内でも情報共有ができていないとの意見があった。その役割を県が担うことができればよいかもしれない。また、県・市町村ともお互いのカウンターパートが見えていない状態が長く続いた。
4. 自分が行くとするれば、調査票があれば活用できるかなとは思う。使いこなすには経験が必要かもしれない。
5. ここを観察すれば状況が分かる、というような都合のいいものはなかなかなく、現地を歩き回るしかないと思う。その際、市町村側にもある程度のポストの人を貼り付けてもらって情報集約しないと、リエゾンだけでは難しい。

※コメントは両名を区別せずに記載した。

7月豪雨の際には、リエゾンを活用した情報収集が有効に作用しなかったとの説明があった。また、X県と同様に「ここを見れば市町村の危険な状態にあるかが分かる」というような調査項目の設定は難しいとの意見があった。

なお、「業務分担表」について説明したところ、特段のコメントはなかったが共感している様子が見えかけた。

(表15) Z県の防災部局職員K、L、Mの主なコメント

1. 7月豪雨の際、機能が麻痺した市町村からは情報が上がってこなかった。
2. リエゾンは出先機関等から派遣するが、防災担当者というわけではなく、おそらく難しいことはできない。
3. リエゾンの調査票は必要と思っている。今作成中の活動マニュアルにも、チェックリストを盛り込もうとしている。
4. 市町村の状況、危うさがひと目で分かるようなポイントはあまりないと思う。
5. 業務分担表はあまり判断を必要とせず庁舎を回りながら書けそう。リエゾンが市町村の誰に話をすれば良いか分からないことがあるが、そのためにも必要。

※コメントは3名を区別せずに記載した。

リエゾンに難しい業務を求めることは難しそうだとの見解であった。調査票、業務分担表ともに必要であるとの意見があった。また、他県同様に「ここを見れば市町村の危険な状態にあるかが分かる」というような調査項目の設定は難しいとの意見があった。

### 6.2.3 ヒアリング調査で確認された事項

ヒアリング全体を通じて、3県とも必ずしもリエゾンに防災の知識や経験がある人材を充てることはできず、複雑



な業務を行わせることは難しい状況にあるなど、リエゾンを用いた市町村の実態把握については、現状では機能が十分に担保できていないことが確認された。

それを補完するためにも、調査票などにより調査項目を明確化しておくことが有効であるとの考え方が共通しており、業務分担表についても概ね肯定的だった。

また、ここを観察すれば市町村の状況が分かるというようなポイントを示すことは難しいとする意見も共通してみられた。

以上のことから、本研究による調査票には、これらの3県にとってニーズがあると言える。また、鳥取県の事情とも大きな差異が見られず、鳥取県版として試作したひな形であっても参考となり得ると考えられる。加えて、業務分担表についても一定の評価が得られたため、活用する方向で検討することとした。

## 7. 調査項目の検討

### 7.1 各県の調査項目の分析

現在各県がリエゾンを通じて収集している情報は、基本的には各県において何らかの必要性が認められているものと考えられる。調査票の調査項目を検討するにあたりこれらの傾向を調査するため、前述の全県アンケート調査で入手した資料を基に、県レベルではどのような設問の傾向があるかを分析した。

調査対象は、リエゾンが使用する調査票等が「ある」(問4)とした9県とした。

また、調査票等はないがリエゾンが収集すべき情報の種類をマニュアル等で定めている(問5)11県のうち、当該マニュアル等の提供があった8県も対象に追加した。

なお、紙様式には該当しないが、いわゆる災害情報集約システムをリエゾンが持ち込み、これらの情報を集約している例が存在する可能性もあることを付記しておく。

#### 7.1.1 分類の方法

各県の調査項目を抽出し、類似事項ごとにその項目を採用している県の数を集計した上、任意の14分類のカテゴリに分類した。さらに、具体的な調査項目と、包括的または抽象的な調査項目(リエゾンが調査する際に判断を伴う可能性がある項目)を主観的に分類し、それぞれ「具体的項目」「包括的項目」とした。(表16~29)

なお、市町村行政機能チェックリストに記載されている調査事項については参考として下線で示した。

#### 7.1.2 分析の概要

分析の概要を表16~29に示す。

(表16) 本部体制に関する調査項目

具体/包括	調査項目(該当県の数)
具体的項目	本部長の安否等(5)、体制名称(4)、設置日時(4)、設置場所(2)、対応人数(1)
包括的項目	設置状況(2)、状況(1)、活動状況(1)

本部長の安否や登庁状況、不在時の代行者に関する項目が最も多く、5県で設けていた。本部の設置場所については、非常時モードに移行できているか、全庁的な対応を取りやすい環境にあるかを観察できる項目だが、2県のみであった。

(表17) 組織体制に関する調査項目

具体/包括	調査項目(該当県の数)
具体的項目	職員の参集状況(7)、各部門の責任者の状況(3)、役割分担の状況(2)、支所との連絡状況(1)、主要業務の担当窓口(1)、体制上の課題(1)
包括的項目	-

職員の参集状況に関する項目が最も多く、7県で設けていた。特筆すべき項目として「主要業務の担当窓口」について1県で様式化していた。この様式は、総合調整、被害報、避難者、物資、通信・輸送、上水道、受援・応援の7業務について、それぞれ県・市町村の担当所属(者)、連絡先、状況を記載でき、県・市町村の間で円滑な連携や調整を図る上で有効と考えられる。

(表18) 行政機能の確保状況に関する調査項目

具体/包括	調査項目(該当県の数)
具体的項目	トップマネジメント機能(2)、業務実施体制(人的体制)(2)、業務実施体制(物的環境)(2)、人員不足状況(2)
包括的項目	-

人員不足状況以外の3項目は、市町村行政機能チェックリストに掲載されている項目である。なお、人員不足状況については、それに対する対応方針も併記する例が1県で見られた。

(表19) 行政庁舎の状況に関する調査項目

具体/包括	調査項目(該当県の数)
具体的項目	庁舎の被災状況(5)、通信状況(3)、一般業務に影響のある被災(3)、インフラ状況(2)、本部運営に影響のある被災(2)、必要なデータの損失(2)、本部を置く庁舎の被害の概要(1)、支所等の被害(1)、公共施設の被害(1)
包括的項目	-

本部運営や一般業務を行う庁舎の被災状況、その影響についての調査項目が多く見られた。

(表20) 災害対策本部会議の状況に関する調査項目

具体/包括	調査項目(該当県の数)
具体的項目	次回開催日時(3)、定期開催の有無(2)、開催日時(2)、開催場所(1)、参加者氏名(1)、今後の対応方針(1)
包括的項目	会議で入手した情報(7)、会議の概要(1)

会議資料や決定事項、発言メモなど、本部会議で入手した情報を一通り報告することとするものが最も多く 7 県で見られた。また、開催日時や場所等の細かな基礎情報を記載させる様式が 1 県あった。

(表 21) 市町村の対応状況・対応目標に関する調査項目

具体／包括	調査項目（該当県の数）
具体的項目	ホワイトボードに記載された情報（2）、物資への対応状況（1）、支所等の活動（1）、目標や課題・重点案件（1）
包括的項目	災害への対応状況（3）

調査対象を幅広くした項目が多く見られた。なお、1 県で見られた「目標や課題・重点案件」は、「現在の対応目標」「現在・明日の重点実施案件」「現在の課題と対応状況」「今後考慮すべき対応事案」といった分類で自由記載ができる 1 枚の様式となっていた。

(表 22) 広報・報道対応に関する調査項目

具体／包括	調査項目（該当県の数）
具体的項目	広報・報道対応が円滑か（2）、次回の被害報の発表予定日時（1）
包括的項目	—

広報や報道対応に関する項目は 3 県のみで設けていた。対応の如何により本部事務局等に大きな負荷が生じかねない要素だが、項目としている例が少ない印象を受けた。

なお、分野としては若干外れるが、広聴（住民相談等）に関する項目はいずれの県でも見られなかった。

(表 23) 支援に関する調査項目

具体／包括	調査項目（該当県の数）
具体的項目	支援要請の内容（11）、要望や要請事項（5）、支援要請の有無（5）、職員派遣の必要性（2）、災害マネジメント総括支援員の必要性（1）、他機関からのリエゾン状況（1）、他機関の活動状況
包括的項目	—

支援要請の有無や内容、その他の要望事項等、被災市町村からの要請事項を県本部へ報告するものが多く見られた。派遣の「必要性」についての項目は 2 県あり、県が主体的に支援の判断を行おうとする姿勢が見られた。「支援要請の内容」については、物資、輸送、燃料、救命活動、消火活動、人員派遣の 7 項目を合算して計上した。

なお、災害マネジメント総括支援員の必要性を問う項目は、「被災市区町村応援職員確保システムに関する要綱」の様式によるものである。

(表 24) 支援の必要性に関する調査項目

具体／包括	調査項目（該当県の数）
具体的項目	物資の不足状況（1）、困難を抱える医療機関・福祉施設の状況（1）
包括的項目	支援要請につながる情報（1）

いずれも各 1 県のみ該当の項目だった。「支援要請につながる情報」とは、「人命救助、自衛隊派遣、救援物資、孤立集落発生などに関する情報」として幅広い内容とされていた。これらの設問についても、県が主体的に支援の判断を行おうとする姿勢が見られた。

(表 25) 被害状況（消防庁報告相当）に関する調査項目

具体／包括	調査項目（該当県の数）
具体的項目	人的被害（9）、住家被害（8）、火災（7）、ライフライン被害（6）、その他公共施設被害（5）、非住家被害（3）、罹災世帯・罹災者数（2）救助活動概要（1）、消防職員活動（1）、消防団員活動（1）
包括的項目	主な一般被害の状況（1）、被害情報（1）

いずれも消防庁が火災・災害等即報要領<sup>(7)</sup>で定める災害概況即報に記載する項目となっており、多くの県で調査項目としている。なお、個別の調査項目を記載せず、「主な一般被害の状況」といった包括的な調査項目としている例も見られた。

(表 26) 被害状況（消防庁報告以外）に関する調査項目

具体／包括	調査項目（該当県の数）
具体的項目	派遣経路上で確認した被害（3）、情報空白地の有無（1）、主な被害地区（人的被害・建物被害）（1）、市内の様子（1）被害情報の概況（1）、被災地区の情報（1）、ライフライン被害の概要（1）
包括的項目	—

前述の消防庁報告に該当する被害状況と異なり、被害の全体像把握や、被害が集中している地域の洗い出し等を試みる調査項目が見られる。なお、派遣経路上で確認した被害については、市町村に対し、情報提供を行うこと視野に入れて情報収集されている可能性がある。

(表 27) 避難、帰宅困難者に関する調査項目

具体／包括	調査項目（該当県の数）
具体的項目	避難者数（7）、開設避難所（7）、避難情報の発出状況（6）、帰宅困難者状況（2）、収容人数を超えた避難所（1）、開設不能の避難所（1）、開設可能な避難所（1）、運営上の問題点（1）、物資の供給状況（1）
包括的項目	避難所開設に関する状況（1）

避難者数や世帯数、避難所開設状況が最も多く、それぞれ 7 県で項目に設けていた。1 県ずつだが、収容人数を超えた避難所の状況や、運営上の問題点についても調査する県があった。

(表 28) 孤立集落に関する調査項目

具体／包括	調査項目（該当県の数）
具体的項目	孤立集落の状況（5）、孤立集落の有無（2）、孤立した理由（1）
包括的項目	—

孤立集落の状況を項目としている県は5県であった。それ以外の「孤立集落の有無」「孤立した理由」を項目としている県もその5県に含まれていた。社会的注目の高い情報にもかかわらず、調査項目としている県が少ない印象を受けた。

(表 29) その他の調査項目

具体/包括	調査項目 (該当県の数)
具体的項目	参集時に通ったルート (2) ,リエゾン派遣体制の課題 (1)
包括的項目	—

後続部隊に対する情報提供として、市町村役場へ派遣された際に通ったルートを報告する県が2県見られた。

また、リエゾンの増員を提案する等、リエゾン派遣体制の課題を項目とする例が1県見られた。

## 7.2 行政以外の現地調査の着眼点

### 7.2.1 研究者が作成したサーベイ調査票

当センターでは、7月豪雨における先遣隊派遣の際、被災自治体の対応状況等を調査する調査票として「72時間後から1か月後に向けた災害対応ガバナンスサーベイ (以下「サーベイ調査票」と呼ぶ)」を急ぎょ作成し、現地調査の補助ツールとした。研究員のこれまでの被災地支援の経験に基づき、被災自治体に対する支援の必要性を判断する際にどこを「診る」のかといった着眼点をチェックリスト化したものである。

大きな要素としては「行政内のマネジメント」「外部との情報交換・調整」の2項目があり、個別の調査事項は17項目 (特記事項を除く) である。

サーベイ調査票の調査項目を表30に示す。

(表 30) サーベイ調査票の調査項目

設問	選択肢
1. 災害時の危機管理部門の位置	首長直下のライン部門/首長直下のスタッフ部門/通常のライン部門/その他
2. 情報の集約・整理の専門チームの存在	存在する/存在しない
3. 将来の対応を見通す専門チームの存在	存在する/存在しない
4. 主な部局間調整の実施方法	危機管理部門が個別に実施/災害対策本部会議で幹部級職員が中心に実施/本部事務局や調整会議など関係者が集まる場で実施/その他
5. 執務状況	災害対応専用空間において全庁体制で実施/通常の執務空間において実施しているが、部局を越えて顔を合わせられる状況/通常の執務空間において実施しており、部局を越えて顔を合わせられる状況ではない/その他
6. 災害対策本部会議の実施状況	1日1回以上の頻度で実施/適宜必要に応じて実施/実施していない/その他

7. 災害対策本部会議資料の取りまとめ部門	有る (具体的に: ) /無い
8. 災害対策本部会議資料の有無と項目数	有る (項目数: 約 ) /無い
9. 将来の見通しについての災害対策本部会議での取り扱い	災害対策本部会議資料に項目として入っている/項目には入っていないものの、方針などの決定に関係する程度に議論されている/項目にも入っていないし、しっかりと議論もされていない/方針などの決定を行っている/業務の割り振りなどの、タスクレベルの決定は行っている./重要な決定は行えていない (自由記載)
10. 災害対策本部での決定	定期的な記者会見を実施/不定期の記者会見を実施/特定部署に集約して対応 (具体記載) /その他
11. マネジメント上の課題	
12. マスメディアとの関係 (複数選択)	
13. 災害ボランティアセンターとの関係	危機管理部門が情報交換・調整/福祉部門が情報交換・調整/市民協働部門が情報交換・調整/特に情報交換・調整していない/災害VC未設置/その他
14. NPO/NGO との関係	危機管理部門が情報交換・調整/福祉部門が情報交換・調整/市民協働部門が情報交換・調整/特に情報交換・調整していない/その他
15. 災害時要援護者 (複数選択)	事業所を通じて安否を把握/民生委員・事業者などに名簿を公開し安否を把握/行政から直接に安否を把握/その他
16. 自治体の受援調整をする部門	有る/②無い
17. 外部との情報交換・調整上の課題	(自由記述)

### 7.2.2 研究者から見た既往被災地の課題

研究者の着眼点についてさらに明らかにするため、当センターが過去に行った被災地に対する現地支援報告書<sup>(8)(9)(10)</sup>から、課題として指摘されている部分を抽出した。抽出結果を表31~33に示す。

調査対象の災害は、関東・東北豪雨 (2015)、熊本地震 (2016) 及び 2018年に発生した大阪府北部地震、7月豪雨、北海道胆振東部地震とし、東日本大震災 (2011) は災害の規模が大きく異なるため対象から除外した。(調査方法)

上記災害の報告書を通読し、課題として指摘されている事項を抽出の後、類似の事項を集約した。課題は、リエゾンの活動範囲となる市町村庁舎で観察されたものに限定した。また、平时间段階で解決すべき課題は除外した。

なお、適切な対応として記載されている事項からも研究者の着眼点を見出すことができるが、今回は除外した。課題となった状況には今後も被災自治体が陥りやすく、より重要度が高いと考えられるためである。



(表 31) 関東・東北豪雨から見られた課題

<p>(常総市の体制)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 災害対策本部事務局は設置されていたが十分に機能せず、各部局が縦割りで対症療法的な対応をし、被災者対応における分野横断的な課題に対して関連部局の情報集約が不十分であったため、中枢の意思決定者は状況を十分に把握することができず、対応方針が打ち出せていなかった。</li> <li>2. 災害対策本部総括担当の市民生活部等に業務が集中しており、十分に調整する余裕がなかったようである。</li> <li>3. 行政内で状況認識の統一を図る仕組みが無く、目標の設定とそれに対する対応方針が示されていないことが明らかであった。</li> <li>4. 行政から住民への情報提供は防災行政無線とラジオ、市のホームページを通じて行われていたが、住民が直面している課題を解決するような市の姿勢を発信するには至っていなかったようである。</li> </ol> <p>(茨城県の姿勢)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 常総市の災害対策本部体制が機能せず組織的な災害対応ができていなかったことや、避難所運営をはじめ被災者対応に多くの問題があったことを県は認識せず、したがって適切な指導や助言が行われず、応援職員の派遣等も不十分であった。</li> </ol>
--

以上の指摘からは次の着眼点を読み取ることができた。

- 1) 行政組織内のタテ縦りを補完する仕組みがあるか(部局間の情報共有、連携)
- 2) 目標管理型の災害対応ができていないか(状況認識の統一、目標の明確化、戦略的な広報)
- 3) 県は、被災市の実情を正しく認識しているか

(表 32) 熊本地震から見られた課題

<p>(益城町の体制)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 職員の多くが避難所運営支援に回るなど町本部会議の運営に支障をきたす状況が見られた。</li> <li>2. 益城町の災害対策本部会議では、1) 本部会議での課題認識・決定事項などの庁内部署や関係機関への周知が十分にされていない、2) 決定事項等の議事録の配布がなく、前回の会議決定事項にもとづく進捗管理が行われていない、3) 各部署からの報告・資料の内容について、報告を求める共通項目が未設定といった課題が見受けられた。</li> <li>3. 益城町の災害対策本部会議では、災害対応の局面の進展にあわせて、様々な検討事項が生じていた。これらの検討事項の全般的な進捗を管理する機能が不足していた</li> </ol>
--

以上の指摘からは次の着眼点を読み取ることができた。

- 1) 業務の必要性等に応じた適切な資源配分が行われているか
- 2) 重要事項が庁内外に適切に周知されているか(本部会議の決定事項等)
- 3) 本部会議の議事を管理(会議資料調整、課題管理等)する機能はあるか

(表 33) 大阪府北部地震等から見られた課題

<p>(大阪府)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 災害対応にかかわる専門知識が、派遣されたリエゾンに必ずしも備わっているわけではなかった。</li> </ol>
--

<p>(高槻市)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 災害対策本部では、被害規模の全体像がイメージできていない恐れがあり、意思決定や見通しに支障が生じることが懸念された。</li> <li>2. 全庁体制で災害対応が出来ていない恐れがあった。BCPは作成していたものの、早期に災害時体制に移行することが出来なかったため、危機管理部局へ業務が集中した。現場部署など(避難所、福祉施設、窓口部署)と市役所中枢との連携が不足している恐れがあった。</li> <li>3. 本部会議では、進行役を置かない議事運営となっており、各部署での報告にとどまっていた。</li> <li>4. 被害認定調査と罹災証明書交付業務に追われ、住民に提供する支援メニューの整理に時間を要し、周知も十分に行われていないことが懸念された。</li> </ol> <p>(茨木市)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本部会議には幹部のみ参加しており、他の職員やリエゾンへの情報共有が不足していた恐れがある。</li> <li>2. 災害対策本部の執務室が未設置のまま災害対応業務が始まり、庁内でうまく業務分担ができていなかった。そのため危機管理部局への過度な業務負担が見られた。</li> </ol> <p>(摂津市)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 状況としては、防災管財課の一部職員に対して、災害対応に関する専門的な知見や判断にかかわる問い合わせが集中していた。甚大な被害ではないことから、災害対応当初から全庁体制になっておらず、災害対応を行う防災管財課と、主に、通常業務を行う他の部局との業務量の差がすでにみられていた。また、災害対応に従事するのが初めての職員ばかりで、非常に不安を抱えていた。</li> </ol> <p>(愛媛県)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 課題としては、特に被災が大きかった宇和島市、大洲市、西予市の3市に愛媛県庁からリエゾン職員を送りこんでいたが、どのような情報を収集するべきであるのかがリエゾン職員では判りかねるという状況もあり、十分に市町村からの情報があがってこず、県庁内にいる職員が災害の全体像をつかみかねていたことが挙げられた。</li> </ol> <p>(宇和島市)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 訪問時には、平時モードのまま災害対応がなされようとしていた。また幹部が情報をきちんと把握できていないよう見受けられた。</li> </ol> <p>(広島県)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 災害対策本部事務局では、継続して被災市町村からの情報収集を行っていたが、被害の全体像の把握には至っていないおそれがあった。</li> <li>2. きちんとした調査ができていないだけで数百・数千棟レベルの家屋が浸水被害を受けているような状況が被災市町村としては把握できていたとしても、確定している数棟レベルの情報しか広島県庁には伝わっていないという状況が発生していたようである。</li> <li>3. 広島県では状況認識の統一を図るための組織体制や仕組みが機能していないおそれがあることも課題として挙げられた。</li> <li>4. 応援自治体や専門機関などで交換されていた、被災市町村の災害の全体像が掴みやすい、統合的・質的・直接的な情報は、十分には広島県に伝わらなかった。</li> </ol> <p>(むかわ町)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 意思決定が主幹に過度に集中している、役場も所在する町の中心市街地で建物の倒壊が多数発生しているにも関わらず、その具体的なイメージが本部室で把握しきれていない、穂別地区の災害対策本部とは電話会議での情報共有に止まり、地区の状況や本部の対応状況を直接確認できていない、などさまざまな課題に直面していた。</li> </ol>
---

以上の指摘からは次の着眼点を読み取ることができた。

- 1) 全庁体制に移行するなど、非常時のモードに切り替えられているか（BCP発動等）
- 2) 適切な資源配分や役割分担を行い、一部所属にや職員に負担が集中していないか
- 3) 行政組織内のタテ縦りを補完する仕組みがあるか（部局間の情報共有、連携）
- 4) 本部会議が意志決定の場として機能しているか
- 5) 本部会議の運営は適切か（役割分担）
- 6) 本部会議の決定事項等が、庁内外に適切に周知されているか
- 7) 目標管理型の災害対応ができていないか（状況認識の統一）
- 8) 被害規模の全体像をイメージした上で、先読みした対応が図られているか
- 9) リエゾン等の情報収集要員が適切に機能しているか
- 10) 外部機関や応援組織等からの情報を収集、活用する仕組みがあるか
- 11) 被災者が必要な情報が早期に周知・広報されているか（支援メニュー等）

### 7.2.3 研究者の着眼点への評価

サーベイ調査票と、7.1.2 で整理した各県の状況と比較すると、一致する調査項目がほとんど見られないことが確認できた。現地支援報告書の課題から見られた着眼点についても同様であった。いずれも行政職員とは立場が異なる研究者の着眼点が現れており、特に現地支援報告書から見られる着眼点については、実際に被災自治体の課題となった実例として重要な指摘事項である。

### 7.2.4 研究者の着眼点に対する考え方

#### (1) 問題点

前述の通り、被災自治体の実態を把握する上では、研究者の着眼点が示唆に富んでいることは言うまでもない。

ただし、あまりに両者の着眼点が異なることから、これらの着眼点を行政が用いる調査票に取り込むことの是非については慎重な検討が必要と考えられた。

#### (2) 着眼点の相違に関する考察

両者の相違が生じた理由（可能性）について、次のように考察した。

- 1) 実災害の現場経験や知識の豊富さが異なる
  - 2) 一方または両者の調査項目が十分に練られていない
  - 3) 両者が得意とする領域が異なる
  - 4) 両者が行う支援の内容、分野が異なる
- 1) から 3) の場合は、総論的には研究者の着眼点を取り入れることには問題がないと考えられる。問題となるのが 4) の場合である。

一般的に、応急対応として行われる県の「支援」とは、物的資源の調達、人的資源（専門知識を持った技術職員を含む）の投入といった、「不足している人的・物的資源や技術を補う」ことを指しているケースが多いと考えられる。その手法のひとつとして、自衛隊への災害派遣要請等も含まれる。

他方、当センターで主として行っている「ノウハウ支援」（対策本部体制の立て直し等）や、「ネットワーク支援」（外部の支援団体とのつなぎ等）は、県の「支援」として含まれていない、または想定されていない可能性がある。この場合、「組織の弱点を診る」タイプの調査は行政ニーズに合致しない可能性がある。

### (3) 県の在り方についての考察

県には、被災市町村に対して適切な助言を与え、必要な支援を行う役割がある。例えば 7.2.2 で見られた茨城県と常総市の関係では、市の災害対策本部体制が機能せず組織的な災害対応ができていなかったこと等の問題について県が認識せず、適切な指導や助言が行われていないとの指摘があった。県では、目的に応じた直接的な情報を収集するほか、「被災市町村は県が求めているような情報を報告できる環境にあるのか」といった観点を持つことが必要と考える。

### (4) 結論

現在の鳥取県では、被災市町村が正常に機能し、適切な災害対応が図られているかを注視し、必要に応じて積極的な助言を行っている。被災市町村へはリエゾン派遣のほか、「災害時緊急派遣チーム」（鳥取県西部地震（2000）の教訓をもとに 2002 年に制度化）<sup>(1)</sup>を派遣し、必要な助言や支援を行う体制を取っている。また、「災害時緊急派遣チーム」のチームリーダーの業務には「災害対策全般についての助言」が含まれている。

現在の鳥取県における市町村との関係性を踏まえ、本研究では、被災市町村の実態を把握するために必要な情報については幅広く収集する方針が適切であると判断した。

よって、本研究では、研究者の着眼点も積極的に取り入れる方向で検討することとした。

## 8 まとめ

### 8.1 調査すべき項目の考え方

既述のとおり、「地方都市等における地震対応のガイドライン」では災害発生後に限っても 201 項目、「市町村行政機能チェックリスト」では 19 項目、一部重複する項目もあるが、各県でチェックリスト等で掲げる調査項目は合計で 86 項目に及んでいる。

これらの項目及び、研究者の着眼点も参考にしながら、最終的に調査票として取りまとめる調査項目を選定する際の基本的な考え方について検討した。

なお、検討は 7.1.2 で分類したカテゴリに沿った。

#### (1) 本部体制、組織体制

非常時であることを認識の上、全庁体制で災害対応を行う組織マネジメント体制が取られているかを確認する。

#### (2) 行政機能の確保状況、行政庁舎の状況

市町村行政機能チェックリストに記載されている項目に沿って詳細を確認する。

### (3) 災害対策本部会議の状況

本部会議が意志決定の場として機能するとともに、決定事項を職員一丸となって遂行するための運営管理がなされているかを中心に確認し、議事内容の報告も行う。

### (4) 市町村の対応状況、対応目標

災害の全体像をイメージした上で、目標管理型の災害対応ができていないか、覚知した情報に対応が取られているかを中心に確認する。また、住民相談窓口等の体制が取られているかを確認する。さらに、主要な業務については附票を用いて担当部署を確認する。

併せて、地方都市等における地震対応のガイドラインを用いたセルフチェックを促す。

### (5) 広報・報道対応

報道機関への情報提供の体制や方法が適切に取られているかを中心に確認する。

また、時期に応じた被災者支援情報が発信されているか、体制を含めて確認する。

### (6) 支援要請、支援の必要性

具体の支援要請はもちろん、今後支援要請に発展する可能性がある事象について確認する。

また、受援体制や、様々な支援団体との連携状況についても確認する。

### (7) 被害状況

主として、被害の全体像、推移や傾向等を把握することを目的とした確認を行う。

また、取得した被害情報の確認体制や、対応状況等、被害の全体把握ができる体制にあるか、外部機関等からの情報を収集するチャンネルがあるかを確認する。

### (8) 避難、帰宅困難者、孤立集落

今後支援要請や緊急対応に発展する可能性がある事象であり、緊急的な課題の有無や市町村の対応状況等を中心に、全般的に状況を確認する。

また、傷病者や要配慮者への対応が行える体制が取られているか確認する。

## 8.2 設問文に関する基本方針

前述のヒアリング調査の意見を踏まえ、調査票に調査項目については、リエゾンの資質や経験に左右されることなく情報収集ができるよう、設問の書き方等にも十分な配慮を行うこととし、以下の4つを基本方針とした。

- 1) 設問の意味が分かりやすく簡潔であること
- 2) 記入の際に迷いが生じるものでないこと
- 3) リエゾンが観察して調査する項目と、市町村職員に聞き取りする項目を分類すること
- 4) 可能な限り、設問の意図が伝わるよう配慮すること

## 9. 今後の課題

仮説として挙げていた項目については、概ね正しいと確

認された。また、本研究を通じて、鳥取県版の調査票の試作にあたり設けるべき調査項目の整理ができた。併せて、体制整備等の運用面で今後検討すべき事項についても整理できた。

ただし、調査票を用いたリエゾンの情報収集活動の実効性をより高めていくためには、次の取組が必要である。

#### (リエゾン自身の取組)

- 1) 平時から研修や訓練等の場を通じ、調査票の記入方法や着眼点について習熟しておく。

#### (県の防災部局の取組)

- 1) 調査票の運用に関し、リエゾンが習熟を図ることのできる場を提供するとともに、調査の必要性や目的についても理解が深まるよう配慮する。
- 2) リエゾンから報告された情報を元に支援の必要性をどのように判断するか、平時から検討しておく。
- 3) 被災時に市町村から協力が得られるよう、平時から調査の目的や必要性等について説明し、リエゾンの受け入れについて理解を求める。
- 4) 市町村と協力した合同調査についても検討する。
- 5) 訓練等を通じて調査票の点検を行い、必要に応じて修正を加えて実効性を高めていく。

#### (市町村の取組)

- 1) リエゾンによる調査が円滑に行われるよう、あらかじめ対応職員を定めておく等、リエゾンの受け入れ体制を整備する。

## 謝辞

本研究のアンケート調査及びヒアリング調査にご協力を下さいました皆様に御礼申し上げます。また、東京大学大学院情報学環生産技術研究所災害対策トレーニングセンターの沼田宗純准教授には、業務分担表の活用についてご快諾いただきました。御礼を申し上げます。当センターのリサーチフェロー、上級研究員の皆様からいただいた御指導、御助言、事例提供により考察を深めることができました。御礼を申し上げます。

## 参考文献

- 1) 鳥取県防災会議：鳥取県地域防災計画（平成29年度修正）P227「災害応急対策編（共通）第4部第3章 自治体の広域応援」（2018.3）
- 2) 内閣府（防災担当）：地方都市等における地震対応のガイドライン（2013）
- 3) 総務省自治行政局長，消防庁次長（連名通知）：「大規模災害における市町村の行政機能の確保状況の把握について（通知）」（2017.4）
- 4) 総務省自治行政局公務員部長，消防庁国民保護・防災部長（連名通知）「被災市区町村応援職員確保システムに関する要綱及び災害マネジメント総括支援員の登録に関する要綱について」（2018.3）
- 5) 沼田宗純：総合的な災害対応を実施するための災害対応工程・情報・機能配置・チームビルディングの4点セ

- ット, 徳島県災害マネジメント総括支援員制度キックオフセミナー (2019.3)
- 6) 井上雅志, 福岡淳也, 大西修平, 沼田宗純, 目黒公郎 : 地域防災計画に基づく災害対応フロー図の作成と部署間連携の可視化, 生産研究, 第 70 巻 4 号, p. 283-288, 2018
  - 7) 消防庁長官通知 : 「火災・災害等即報要領の一部改正について (通知)」 (2017.2)
  - 8) 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター : DRI 研究調査レポート vol.34 「平成 27 年 9 月関東・東北豪雨に係る常総市洪水災害における災害対応の現地支援に関する報告書」 (2016.3)
  - 9) 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター : DRI 研究調査レポート vol.36 「平成 28 年 4 月熊本地震における災害対応の現地支援に関する報告書」 (2017.3)
  - 10) 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター : DRI 研究調査レポート vol.40 「平成 30 年大阪府北部地震・7 月豪雨・北海道胆振東部地震における災害対応の現地支援に関する報告書ー災害の全体像の見誤りを防ぐ災害対応ガバナンスの比較ー」 (2019.2)
  - 11) 鳥取県 : 「災害時緊急支援チーム派遣事業実施要領」 (2014.4 最終改訂)