

『切れ目のない災害対応事務体制』に挑戦



和光市危機管理監

なか
仲 司

1 はじめに

平成28年4月に発生した熊本地震の教訓を契機として、同年11月に当市としては初めてブライント型の図上訓練による職員初動対応訓練（以下「職員訓練」という。）を行った。その後、職員訓練は毎年実施しており、平成31年2月に3回目の職員訓練を行った。3回の訓練を体験した当市職員は災害対応を組織的に行うという意識が定着し、当市の発災初動で行うべき災害対応事務能力は一定程度向上している。

基礎自治体においても大規模災害への備えは着実に進んではいるが、一方で、大規模災害に至らないような様々な規模や種類の災害にも、切れ目なく組織的に対応するという視点での取組は極めて少ないのではないかと推察している。

当市ではリアルな職員訓練や台風等に対する災害対応を通じて、庁内組織の課題を浮き彫りにすることができた。本稿は、その課題を克服するために検討した、様々な規模や種類の災害に対応可能な「切れ目のない災害対応事務体制」について紹介する。

2 災害対応事務の切れ目とは何か

まず最初に平素の事務に加え、災害の発生が予想される段階から新たに生じる災害対策に必要な事務について定義する必要がある。災害対策基本法（以下「災対法」という。）第二十三条の二第4項に市町村災害対策本部（以下「災対本部」という。）の事務が次のとおり明記されている。

災対本部は、市町村地域防災計画の定めるところにより、次に掲げる事務を行う。（略）

一 当該市町村の地域に係る災害に関する情報を収集すること。

二 当該市町村の地域に係る災害予防及び災害応急対策を的確かつ迅速に実施するための方針を作成し、並びに当該方針に沿って災害予防及び災害応急対策を実施すること。

これらの事務は、災対法が大規模な被害への対応を主対象としていることから、この法に従えば災対本部が設置されてから行うことになる。しかし、当市では、震度6弱以上の地震が発生した場合や台風、豪雨による大規模な被害が予想される場合に全庁的に全職員で対応する災対本部を設置することから、この事務を市内の限定的な被害や平時にも適用するため、庁内で「災害対応事務」と呼称し、職員の共通認識とした。

災害対応事務を当市の現行規定に照らし合わせたところ、的確かつ迅速な事務を継続するという観点から三つの「切れ目」が明らかになった。一つ目は「中規模災害応急対策事業実施規程」¹である。当市は、平成26年の集中豪雨による被害への対応を組織的に行えなかった反省から同規程を制定した。事業を行うために必要な機能は、災対本部各部の機能から抽出された12個の班で構成されており、合計27項目の分掌事務が規定されている。そして、市長から委任された危機管理監がこれらの班に直接指示して事業を執行する仕組みである。他方、被害の規模が拡大して組織が災対本部に移行する場合に災対本部長（市長）の指示を受けた危機管理監は、各部長を通じて指揮・統制することから「切れ目」が生じている。

二つ目は水災害の応急対策を行う「和光市地域防

災計画のⅣ風水害対策編で定められた和光市水防本部の設置基準」である。危機管理監は市長の指示を受けて水防本部長となり、総務部及び建設部を主体とした組織で対応する。この組織は避難所運営等の機能が組織化されていないことから災対本部と指揮・統制系統が異なり、被害の規模が拡大して災対本部に組織が移行する場合に「切れ目」が生じている。

三つ目は「和光市地域防災計画のⅢ災害対策編で定められた和光市配備体制の基準」である。全庁的に全職員で対応する非常体制に至らない程度の災害では、「通常の組織をもって災害対策活動を推進する」と定めている。配備体制の各レベルに対応する配備人員の条件は明示されているが、災害対策活動を推進する組織が定まっていない。つまり、大規模な災害に至らない場合に、災害に対する認識を各部署が共有し、災害対応事務を行う全庁的な体制がなく、このことが致命的な「切れ目」となっている。

3 災害の区分と「通常の組織」の再定義

災害対応事務の「切れ目」を克服するため発想を転換した。努力の指向を『行政機構から災害対応組織にいかにか円滑に移行するか』という試みから『災害対応組織をいかにか常設して平素の事務と共存させるか』という試みへとシフトさせた。これが「切れ目のない災害対応事務体制」の本質である。

災対法第二条第一項第一号で定義されている「災害」は、地震、豪雨、大爆発等の大規模な被害であり、基礎自治体においても災対本部を設置して全庁的に対応することが想定される。しかし、災対法では主対象とならないが、基礎自治体にとっては看過できない限定的な被害への対応は、二つの選択肢を検討せざるを得ない。一つは現実的ではないが常時災対本部を設置しておくことである。もう一つは自治体ごとに新たな体制を作り、地域防災計画に定めることである。当市では、震度6弱以上の地震が発生した場合や台風、豪雨による大規模な被害が予想される場合に全庁的に全職員で対応する災対本部を

設置することから、災対本部ではない新たな体制を模索することを選択した。

まず第一に試みたことは用語の定義である。限定的な被害への対応を行うに当たり、災害に対する認識を全庁的に共有するため、大規模災害と中小規模災害を区分した。そして、大規模災害は「市内全域に発生し、災対本部を設置して災害対策活動を推進する程度の災害」、及び中小規模災害は「市内の限定的な地域に発生し、災対本部は設置せず、通常の組織で災害対策活動を推進する程度の災害」と定義した。次に、共通認識となった中小規模災害に焦点を当て、和光市配備体制の基準にある致命的な切れ目等を解消するため、「通常の組織」を切れ目のない災害対応事務ができるような組織となるように体制を検討した。

従来の「通常の組織」は、市長の権限に属する事務を分掌する内部組織の他に市長の権限に属する事務の一部を委任している各種委員会等が併設されている。このため、当市の現行規定上は、市長が各部署を直接指揮・統制して組織的に災害対応事務を行うことはできない。そこで、「通常の組織」を「行政機構による平素の事務及びコア災害対策本部による災害対応事務を併せ有する組織」²と再定義した。職員レベルでは、一人の職員が平素の事務と災害対応事務を担当業務として持ち合わせるので、狭い意味での「デュアルワーク」³と言える。

4 「コア災害対策本部」という新しい考え方

もう一つの試みは、コア災害対策本部（以下「コア災対本部」という。）という新しい体制を作り、「災対本部の指揮・統制組織を活用して、中小規模災害に対応する事務を行う組織」と定義したことである。コア災対本部は、行政機構による平素の事務と併設され、平時の災害予防、災害に関する情報収集及び予想される被害の程度に応じた災害応急対策を行う。コア災対本部の組織は極めて柔軟性がある。災対本部が本部室に加え本部班と機能別班から成る部等で

単一的に構成されている一方で、コア災対本部は、各部長及び各本部班で構成されている骨格的な組織から、これらに加えて災対本部各部の機能別班の一部又は全部を包含する災対本部に近似した組織まで、一つの指揮・統制系統で必要に応じて自在に変化できる切れ目のない組織体である。

人間に例えると、頭脳は、本部長等、危機管理監及び本部長室に、神経系統は指揮・統制系統に該当し、これらは平素の災害リスクがほとんどない状態においても常時活動している。体幹は各部長及び各本部班に当たり、いつでも動かせる状態にある。災害リスクが高まり、中小規模災害が予想され、又は発生すれば、体幹に加えて四肢の一部（機能別班）を必要に応じて動かして対処するというイメージである。各部長は、体幹の一部ではあるが、災害の規模や種類に応じて、手足をある程度自由に動かせる。つまり、各部の業務を遂行するために機能別班の種類やその班に充当する職員数を自由に増減できる柔軟性を有している（参考図参照）。

指揮・統制系統や職員の充当について、もう少し具体的にイメージアップできるように三つの代表的な体制を提示する。一つ目は、平素の体制である。災対本部の本部長等、危機管理監、本部長室、各部長、各本部班で構成した、コア災対本部の骨格的な組織を維持する。災対本部の本部長室は、気象等の変化を情報収集し、和光市に及ぼす影響を分析し各部に提供する。

二つ目は、中小規模災害で程度が軽い場合の体制である。コア災対本部の骨格的な組織を一部拡大し、主として水・雪災害対応に必要な機能を作用させる。総務部及び建設部は、降雨、降雪予想を踏まえ、必要な機能別班に所要の人員を充当する。

三つ目は、中小規模災害で程度が重い場合の体制である。コア災対本部の機能を更に強化し、主として水・土砂災害対応に必要な機能を作用させる。各部は、降雨、崖崩落予想を踏まえ、必要な機能別班に所要の人員を充当する。特に情報収集、避難所運

営、土砂を取り去る工事に対応する部署には予め指名されている職員を優先して充当する。

5 おわりに

災害の種類は異常な自然現象、大規模な火事や爆発など多種多様だが、米国ハリケーン・サンディに関する調査団⁴によると、災害対応事務の八割は定型化して事前に準備できる事務であり、残り二割は新たな課題に対して対策立案し実行につなげる事務であったと報告している。

事前に準備できる定型化された事務で大部分の災害は乗り切れそうだが、平素の事務に従事している職員が、災害対応事務に速やかに移行することは二つの意味で極めて困難である。第一に、平素の事務と従前の災害対応事務では指揮・統制系統が異なり、個々の職員の気持ちが切り替わったとしても、指揮・統制系統を速やかに切り替えるにはかなりの訓練が必要である。このため、平素の事務に充当すべき時間から体制移行の訓練時間を捻出しなければならず、職員の負担が大きく現実的ではない。第二に、中小規模災害への対応を行う場合、その災害の種類や規模によって複数の組織体を準備しておき、その組織体に一部の職員が充当されることになるが、多くの計画があるほど職員の混乱を招くことになり、計画倒れになる可能性が高いからだ。

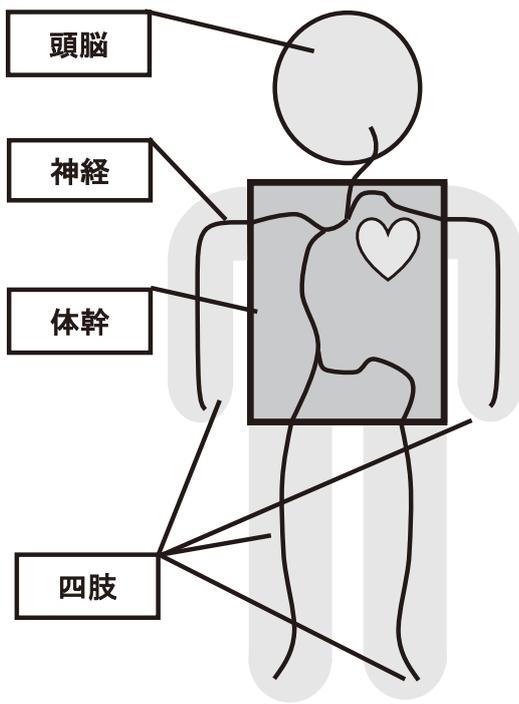
オールハザード・アプローチの考え方⁵を基礎自治体に適用させたところ、あらゆる災害に一つの体制で乗り切るという簡明な結論に至った。この切れ目のない災害対応事務体制は、平成31年2月に重要施策に関する事項を決定する政策会議で承認されたが、新たな体制としてはプロトタイプの段階であり、より効果的に運用するために改善を続けること及び当市職員の防災力を継承するDNAを根付かせることが次の課題である。

脚注

- 1 平成26年12月3日（訓令第1号）に当市で制定。
- 2 国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律、第十三条第四項「第二項の規定により派遣された自衛隊員は、同項の期間を任期として（平和協力）隊員に任用されるものとし、（平和協力）隊員の身分及び自衛隊員の身分を併せ有することとなるものとする（条文括弧内は筆者が加筆）。」を準用し、地方自治法に基づく平素の事務を行う職員としての身分と災害対策基本法や地域防災計画に基づく災害対応事務を行う職員としての身分を併せ有するという考え方である。
- 3 働き方改革の中で、新たな働き方の一つとして注目されており、二つの地域や二つの企業、二つの職種で仕事をするという新しい働き方である。この働き方の考え方を狭い意味で捉え、目的が異なる二つの事務（平素の事務と災害対応事務）を切れ目なく同時に行う働き方という意味である。
- 4 平成24年10月に米国ニューヨークを直撃したハリケーンによる被害や災害対応の状況、体制や治水対策の見直し等の教訓事項を得るために、平成25年2月から4月までの間、国土交通省及び防災関連学会が合同で現地調査を行った調査団。
- 5 福田充（2017）「危機の時代における『危機管理学』の確立－日本大学危機管理学部危機管理研究所の設置に際して」『危機管理学研究』、創刊号、8頁を参照のこと。

参考図

コア災害対策本部のイメージ



コア災害対策本部の各機能		
頭脳	平素から常時活動	本部長、副本部長、危機管理監、本部室
神経	平素から常時活動	全ての指揮・統制系統
体幹	常時活動可能な状態	各部長、各部の本部班
四肢	被害程度が軽い場合に活動	〈一例〉 建設部 土木建設班 （部内各班で編成）
	被害程度が重い場合に活動	〈一例〉 建設部 土木建設班 （部内各班で編成） 救助部 避難所管理班A・B等 総務部 情報収集班等 環境部 廃棄物処理班等

（執筆者 仲 作成、2019）