

# 市町村における災害応急活動体制の強化～成田市の事例～

## Strengthening of disaster emergency response system in municipalities

### ～A case study of Narita city, Japan～

○清田 修<sup>1</sup>, 石毛 直樹<sup>2</sup>, 赤羽 敏夫<sup>2</sup>, 三谷 学士<sup>2</sup>, 長谷川 洋一<sup>2</sup>, 下村 博之<sup>1</sup>, 堀池 泰三<sup>1</sup>  
 Osamu KIYOTA<sup>1</sup> and Naoki ISHIGE<sup>2</sup> and Toshio AKABANE<sup>2</sup> and Takashi MITANI<sup>2</sup>  
 and Yoichi HASEGAWA<sup>2</sup> and Hiroyuki SHIMOMURA<sup>1</sup> and Taizo HORIIKE<sup>1</sup>

<sup>1</sup> (株) パスコ コンサルタント技術部防災課  
 PASCO CORPORATION Consultant Technology Disaster Prevention Section  
<sup>2</sup> 成田市 総務部 危機管理課  
 Crisis-Management Division, General Affairs Department, Narita City

In order to reduce the damage of residents when the disaster occurred, it is necessary for the municipal disaster headquarters to implement executable disaster emergency activities. In the case of Narita city, we focused on items such as organizational structure, operation, information management, human resources etc. in disaster emergency activities. Moreover considering issues and countermeasures based on past disaster cases. As a result, we decided to change the organization to the department structure, strengthen the role of the administrative secretariat of the disaster countermeasure headquarters, set up bases for prompt decision making, update the form for information communication, and prepare the staff initial manual. Furthermore, the effectiveness of the above items was verified through the training conducted after the establishment of the structure.

**Keywords :** Disaster Countermeasure Headquarters, Decision Making, Information Management

### 1. はじめに

災害発生時、市町村は、災害応急活動を的確に行い、住民の被害を小さくすることが求められる。内閣府の市町村の災害対応の考え方をまとめた手引き<sup>1)</sup>によると、各市町村でも実効性のある災害応急活動体制を整備することが求められている。

過去の災害で災害応急活動を分析している事例として、吉井<sup>2)</sup>は、平成12年9月東海豪雨における被災自治体を対象として、災害応急対策を実施する災害対策本部の混乱、情報活用体制の欠如、避難勧告・指示決定の躊躇と決定基準、施設・設備・機器の不備・不適切、災害文化の再構築を教訓として挙げている。また、近藤ら<sup>3)</sup>は、2004年新潟県中越地震における新潟県を対象として、組織全体で目標を設定及び共有し、達成するために業務をマネジメントする「目標による管理」という視点から分析し、初動対応時の全体像の把握の不十分さ、情報収集や把握の遅れ、概括状況の報告の不慣れ等の課題を抽出している。

市町村は、これまで地域防災計画の改訂、地方自治体職員向けのマニュアルの作成、継続的な訓練を行い、継続的な防災力の向上に努めている。例えば中谷ら<sup>4)</sup>は、災害特性や地域特性を踏まえた地域防災計画の作成手法を提案している。成田市（以下「市」という。）でも、昨年度までに、自然災害の危険性や社会的条件を評価する防災アセスメント調査、地域防災計画の修正、職員初動マニュアルの作成、備蓄計画の作成等を行ってきた。

本研究は、市を事例として、防災アセスメント調査から浮き彫りとなった災害対策本部機能における課題を整理し、市の状況や過去の事例等を踏まえ、対策案を検討した

ものである。特に、「緊急案件に関する意志決定システム」という領域における検討は為されていないことから、本研究では、そこに傾注することとする（2. (3)を参照）。

### 2. 災害対策本部機能における課題と対策

市は、利根川をはじめ多くの河川が流れ、周囲には水田地帯や畑地帯が広がっている。また、成田国際空港が立地し、高速道路や鉄道路線が走り交通の要衝となっている。

市では、台風や集中豪雨等による浸水害、土砂災害危険箇所が多数点在し、集中豪雨等による土砂災害の発生、成田空港直下地震が発生した場合、市の9割近くが震度6弱になることが想定されている。また、交通の要衝のため、大規模事故や、多くの帰宅困難者の発生のおそれもある。

上記の災害特性を踏まえ、防災アセスメント調査報告書において、災害対策本部機能における課題を提示している（表1を参照）。市は、これら課題への解決策を検討し、地域防災計画や職員向けマニュアル等へ反映を進めてきた。以降、表1の各課題に対して検討した内容を記載する。

表1 災害対策本部機能における課題

大項目	小項目
組織	ア 部・課単位の実行力のある組織づくり
	イ 災害対策本部事務局の機能強化
	ウ 災害対策本部の柔軟な運用
	エ 風水害時の災害対策本部体制のあり方
	オ 適正な情報管理
	カ 災害応急活動体制の維持
人	ア 首長等のリーダーシップの発揮
	イ 対策本部構成員の災害対応能力の向上

(1) 部・課単位の実行力のある組織づくり

市町村の各部局は、日頃からやるべきことを把握し、災害時に組織が一体となって対応できる実行力のある組織にすることが重要である。

市では、もともと、災害応急対策を実施する「班」が30以上あり、災害時の情報収集伝達に時間を要したこと、班を統括する部の役割が不明確であるという課題があった。

過去の事例でも、2004年中越地震の新潟県においては、平常時の縦割り体制で災害応急対策を実施し、特定部局に業務が集中し、部局のまたがる業務の調整に時間を要した。そのため、災害時に必要な機能に特化した6部門の応急対策部を編成した<sup>5)</sup>。

上記を踏まえ、市の災害時の体制は、「班」単位から災害時に必要な機能を持つ「部」単位に変更した。組織数も30から17に減らした。また、表2に示すとおり、平常時、部が積極的に防災活動を実施し、災害時、部に各課の情報集約を担う役割を持たせた。

表2 平常時及び災害時の部の活動

時期	項目
平常時	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 部内各課の防災担当責任者及び防災担当者を選任する（人事異動時期等に実施）。</li> <li>・ 部の防災意識の啓発のための講習会、訓練等を実施する。</li> <li>・ 部の中心となる課（主管課）が中心となり、対策方針、目標、役割分担、手順等を検討、整理した市各部マニュアルを作成する。</li> <li>・ 部で防災に関わる会議を開催する。</li> <li>・ 部が関わる協力団体等と連絡調整する。</li> </ul>
災害時	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事務分掌を部単位で整理する。</li> <li>・ 部は、災害応急対策で必要となる情報項目を各課が収集し、部で情報を整理する。</li> </ul>

(2) 災害対策本部の事務局機能の強化

災害対策本部の事務局（以下「対策本部事務局」という。）は、災害対策本部長による意思決定のサポート役として、災害情報の収集・整理や関係者との調整等を行う役割を持つ。市では、対策本部事務局機能の強化として、次の項目を進めた。

- 1) 平常時の組織の名称を対策本部事務局とし、地域防災計画に位置づける。
- 2) 災害時、本部長の参謀機関として、本部長の意思決定を支援する。状況に応じて、本部員を介さず、直接本部長に進言できる（本部員会議で事後報告とする）。

上記を含めた対策本部事務局の位置付けのイメージを図1に示す。本部長等との調整及び、市の各部との調整するものとしている。

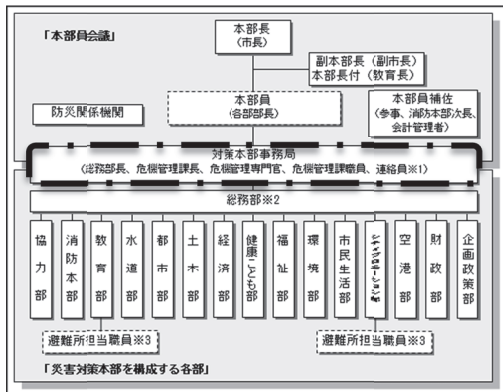


図1 対策本部事務局の位置付け（一点鎖線枠）

(3) 災害対策本部組織の柔軟な運用

災害の種類や状況に応じて、災害対策本部は様々な業務を優先順位をつけながら迅速に行うためには、柔軟に運用することが重要である。

東日本大震災（2011年）において、岩手県は、本部の事務作業や、防災関係機関との連絡調整等を実施する災害対策本部支援室を設置した<sup>6)</sup>。

上記を踏まえ、市では、災害対策本部を、「本部員会議」、災害対策本部の中核である「合同執務室」及び合同執務室で決定されたことを実行する「各部執務室」の集合体とし、表3の機能を持たせた。

「合同執務室」及び「各部執務室」のイメージは次頁の図3のとおりである。「合同執務室」は、災害対策本部の中核として、本部長及び各部部長により活動方針を決定する。特に、急を要する案件の意思決定を行えることとしている。「各部執務室」及び「部本部」においては、情報連絡の担当者を配置している。

災害対策本部に集約される案件について、緊急性を検討し、通常案件及び緊急案件についての意思決定の仕方について情報フローを用いて整理したものが図2である。緊急案件については、国等の助言を得ながら、必要なら本部会議を介さず意思決定を行うこととしている。この意思決定プロセスをとることで、災害応急活動の遅れを減らすことが期待される。

表3 平常時及び災害時の部の活動

時期	項目
本部員会議	・ 被害状況等の情報を共有し、今後の活動方針等を決定する。
各部執務室	・ 部は、情報収集・伝達を行い、合同執務室に報告する。
合同執務室	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本部長、部、防災関係機関が集まり、部から挙げられた様々な案件の緊急性を検討する。通常案件とする場合、本部員会議の議題と、意思決定を行う。</li> <li>・ 緊急を要し、本部員会議により決定する時間のない案件は、合同執務室において関係部局による合議又は国、自衛隊等の防災関係機関からの助言により、意思決定を行い、災害応急対策業務を実施する。事後、速やかに本部員会議に報告する。</li> </ul>

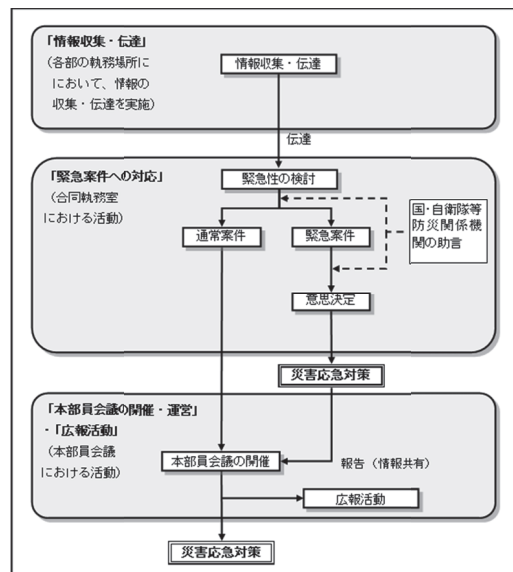


図2 情報伝達と意思決定のフロー





