

はじめに

「課題テーマ別調査研究（国内）」は、国内の先進的な取り組みを行っている自治体等を調査研究し、日頃の業務に活かしてもらうことをねらいとして今年度からスタートいたしました。

未曾有の災害となった東日本大震災。自治体職員も被災し、災害時の拠点となるべき役所自体が壊滅的被害を受けるなど、大規模災害においては、市町村職員が非常に厳しい状況に立たされることが改めてわかりました。

そこで、今年度は「大規模災害における自治体のあり方」をテーマとし、過去に大規模災害にあった地域を訪問し、現地の市町村職員の皆さん等から体験談を聞き、今後の災害に強いまちづくりに活かすことを目的とし実施いたしました。

このテーマに関心と意欲を持って参加した研究員（11名）は、事前に熱心に調査研究に取り組み、自分達で訪問先や具体的な調査事項を決定し、①研究員7名により阪神・淡路大震災被災地等を中心に10月17日から19日、②研究員4名により新潟県中越地震被災地等を10月10日から12日のそれぞれ3日間、現地調査を実施し、今般その調査研究の成果を報告書として取りまとめることができました。

この課題テーマ別調査研究に御尽力いただきました関係者の方々に心から感謝申し上げますとともに、調査研究の成果と研究員の貴重な体験が、これからの市町村行政の中で活かされていくことを心から期待しております。

平成25年2月

公益財団法人神奈川県市町村振興協会
理事長 内野 優

目 次

調査研究報告

第1章 研究概要	1
第2章 調査報告	
1 兵庫県南部地震（阪神・淡路大震災）の概要	7
加古川グリーンシティ	10
芦屋市	20
三田市	30
京都大学防災研究所	37
2 新潟県中越地震・新潟県中越沖地震の概要	45
長岡市	47
長岡市山古志支所	53
柏崎市	59
小千谷市	65
3 津波対策の概要	71
和歌山県	72
串本町	77
第3章 まとめ	85
編集後記	93
調査研究を終えて	97

参考資料

○平成24年度課題テーマ別調査研究（国内）実施要領	101
○国内研究日程	104
○現地調査日程	105
○研究メンバー表	106

調查研究報告

第1章 研究概要

1 テーマに関する課題の決定について

平成23年の3月11日に発生した東日本大震災を受け、私が所属する防災担当課では、行政の防災の指針である地域防災計画の見直しを図り、全庁的に職員の活動マニュアルを見直しているが、未だ完了していない。

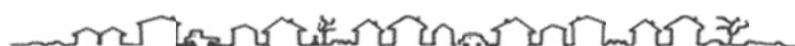
東日本大震災の影響を受け、防災対策の強化を進めなければならないことは明白であり、首長の意識はより高まり、課の人員も加えられた。

だが、防災対策の強化は予定した通りに進まない。もちろん前進はしているが、進んでいるペースが遅い。庁内の体制を強化しようとするれば、内部で職員との調整に追われ、住民に「自助・共助」の強化を訴えれば、行政の対応について批判を受けることもある。それに加えて、日常の事務に忙殺されている。他市町村の状況はどうなのだろうか、この状況は私に限ったものなのか。

そんな疑問を抱いていた折に神奈川県市町村振興協会の課題テーマ別研究として、他市の職員と交わる機会を得た。「大規模災害における自治体のあり方」の研究テーマのもと、第1回の会議は研究テーマに関する課題の設定と課題に関する視察先の選定を議題として、各市町村から職員が集まった。

私も自らの現状を述べ、行政側にある問題と住民との間の問題を検討すべき課題として提案をするつもりであった。だが、研究テーマに関する課題を決めるうえで時間はかからなかった。職員がそれぞれ自己紹介に加え、各市町村で抱えている問題を述べたところ、口々に共通するものがあり、それは私が提案するはずであった検討課題と変わりなかった。

私たちに共通していた課題はどうやら大きく2つあるようだった。1つ目は行政と住民のかかわり方について、2つ目は行政内部の体制についてである。



2 課題その1 行政と住民のかかわり方（「自助・共助」と「公助」の関係） について

（1）課題に関する会話

（会話1）

市民 「市が流している防災行政無線は何を言っているか聞こえない。重要な情報を流しているのに、聞こえない地域があつていいのか？」

職員 「聞こえにくい方には防災行政無線以外に、電話の自動音声で放送内容を確認できるシステムや、市のホームページや FM 放送で、無線の放送内容を確認していただけます。」

市民 「すぐに内容を知りたいのにそんなことを確認している暇はない。」

職員 「防災行政無線も情報発信の一つの手段でありますので、何か情報が発信されたと感じた時には、市民の皆様も自ら情報を取りに行くようにして頂きたいと考えています。特にこの防災行政無線の屋外にあるスピーカーは、外にいる方を対象としておりますので、放送された気が付いた時に、窓を開けるだけでも多少は確認できることもあると思います。」
「また、隣近所の方とも一緒に確認して頂き、特に一刻を争うような状況の場合はお互いが協力して情報収集に努めて頂きたいと思います。」

市民 「そんなことを言っても市は問題を後回しにしているじゃないか。今聞こえないのだから、今すぐスピーカーをつけてほしい。」

（会話2）

市民 「自主避難について、わかりにくいので、基準を設けてほしい。」

職員 「自主避難についての基準は、ございません。みなさんそれぞれで、住所やお住まいが異なるものですから、個人で危ないと思ったら避難してくださいという内容です。」

市民 「いつ危ないかはどうやって判断したらいいのか、市は無線で放送する予定があるのか。」

（2）問題点

この会話の住民側の意見では、防災行政無線が聞こえないこと、重要情報を市は誰にでも聞こえるように伝えることが強調されている。防災行政無線は住民への一斉伝達手段として行政が用いている無線放送だが、聞こえにく



いことがある。そのため、行政は他の伝達手段とあわせて使用していることがほとんどである。

問題は、行政が情報提供をした際に住民が情報を受け取る姿勢があるかどうかという点である。職員が案内しているように、防災行政無線以外に情報を得る手段があるにもかかわらず、それらを活用しようとせず、行政からの情報提供を要求する。その情報は避難情報など、自らの安全にかかわる内容であっても受身の姿勢をとる。積極的な避難行動をとる住民との避難に違いがでることは明白である。

(3) 法的な位置づけと見解

上記の問題点について、災害対策基本法から法的な位置づけを確認する。

(市町村の責務)

第五条 市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

市町村の責務として、上記の定めがある以上、住民の視点からは市町村が災害時には住民を保護すると捉えることは当然である。だが、市職員が災害時に参集できるのは、過去の例では50%に満たないことや、職員が不足する事態に備えて業務継続計画（大規模な地震災害時であっても、適切な業務執行を行うことを目的とした計画）の策定に努めていることなどはあまり知られていないのではないだろうか。確かに行政の努力により、改善できることも考えられる。だが、そこで問題になっているのは住民ひとりひとりの安全であり、全てを行政に委ねることは危険ではないのか。



(住民等の責務)

第七条 (略)

2 前項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。

一方で、住民等の責務については、防災について、すなわち予防の部分についての規定となっている。「自助・共助」といった災害発生時の応急活動については法のうえでは決まりがない。法律上は、行政の応急活動が間に合わない場合のことは定められていない。このことが少なからず住民の意識に影響を与えていると考えられる。

(4) 国の取り組み

東日本大震災を経て、中央防災会議に設置された防災対策推進検討会議では、最終報告の中で今後取り組むべき重要事項として、「自助・共助」の内容にふれている。

- 災害対策に取り組む基本姿勢、防災政策の基本原則を踏まえ、防災の基本理念を整理し、法的に位置付けるべきである。
- 基本理念では、国民や企業が自らの命、安全・財産を自ら守る「自助」、地域の人々、企業、ボランティア、関係団体等が協働して地域の安全を守る「共助」、国及び地方公共団体等による「公助」の、それぞれの理念や役割について、「公助」の重要性とその限界を踏まえつつ、法的に位置付けるべきである。

ただ、「自助・共助」について、法的に位置付けられたとしても、その本質が自主性にあることに変わりはない。また、法的な位置付けにより、「自助・共助」が明確になった場合でも、「公助」である行政の責務が包括的なものであるため、根本的な解決には至らない。むしろ、行政とのより密な連携が求められることが想定され、今までとは違うレベルでの調整が必要となることが考えられる。



3 課題その2「行政内部の体制」について

(1) 課題に関する会話

(会話1)

防災担当 「今年度に地域防災計画の見直しを実施するための会議を開催したいので、動員をお願いします。」

職員 「地域防災計画なんて、忙しい通常業務の中できるわけがない。防災は防災担当の仕事だ、そちらでやる仕事なのではないか。決めてくれれば、それでいいよ。」

(会話2)

防災担当 「避難所担当職員の方は、避難所の打ち合わせや訓練に参加して頂きたいと思いますので、よろしくお願いします。」

職員 「確かに重要なのはよくわかりますが、なかなか忙しくて。マニュアルも読んでいないし、会議に行ったときに市民の方から攻められないかな。」

防災担当 「災害時には地域の方々と顔の見える関係が築けていると、それだけで最初の活動が全然違うと思います。ぜひ、積極的に参加して顔の見える関係を築いてください。」

職員 「見ているだけでよければ。とりあえず参加します。」

(2) 問題点

一般的に行政職員が防災について、消極的であるひとつの理由として、単純に業務負担が重いことが挙げられる。災害対応は行政の業務であり、災害発生ともなれば全庁的な対応になることは行政の職員であれば理解している。

だが、発災前の予防、準備の内容となると、多くの職員は「自分の仕事なのか」と難色を示す。首長や幹部職員の意識が高い市町村にあっても、過重な日常業務が災害対策に優先することは容易に想像できる。しかし、災害が発生してからでは、準備はできない。災害が発生して、災害対策本部を設置すれば、従うべき命令が来ると考えているのだろうが、実際は現場での判断が数多く要求され、本部職員は各活動の詳細について、指示は出せず、連絡さえとれるかわからない。連絡がとれた場合であっても、本部職員に時間を



とらせることとなり、応急活動に遅れを生じさせる可能性がある。

また、先にふれた「自助・共助」についての問題が、職員を消極的にさせていることも理由となる。住民からの要求が際限ないものであれば、職員も対応に苦慮することは必至で、及び腰になる。市民が協力的な姿勢であれば、抵抗なく取り組める職員も増えてくることが考えられる。

だが、市民ありきで行政が防災に取り組むようでは災害対策などとてもできるものではない。

職員の意識を高め、災害対策に積極的に取り組ませるためには何をすべきか。

(3) 法的な位置付けと見解

公務員が災害対応をとることは災害対策基本法に定められている通りである。条文の「公務員」とは防災担当の職員を指すのではなく、全ての公務員を指していることに理解を得られていないというのが現状であり、法的には解決している。その実行性をいかに図るかという点で政府は業務継続計画の作成などを行政に促しているが、問題の解決に直結するものではなく、自治体ごとに首長・幹部職員がリーダーシップを発揮し、職員を動かせる体制をつくる必要がある。

4 視察先の選定

この2つの問題に対する解決策を求め、視察先は被災から一定の時間を経た阪神地域と中越地方、津波対応の見直しを実施している和歌山県にも足を運び、住民の取り組みが顕著である例、取り組みに特徴のある行政を訪ね調査し、また、防災研究機関の専門家からも話を伺うことにした。

阪神と中越を選んだ理由としては、神奈川県よりも住民・職員の意識が高く、地域の防災対策についても学ぶことが多いと考えたためである。

また、東日本大震災を経て、市民・行政ともに意識が高まる和歌山県においては震災後の取り組みが顕著であると考えた。

視察にあたっては、住民側と行政側の双方の考えを調査することに努めた。

