

## 地域における危機管理

－危機管理とトップのリーダーシップ－

2009年8月26日

東京経済大学コミュニケーション学部  
吉井博明

## 目次

1. 地域における危機/危機管理とは
2. 過去問から学ぶ
  - (1)阪神大震災時の兵庫県の初動対応
  - (2)新潟県中越地震時の初動対応
  - (3)新潟豪雨時の三条市の対応
  - (4)東海豪雨時の愛知県庁の対応
3. まとめ

## 1.地域における危機/危機管理とは 【大災害がもたらす3つの危機】

- 1)初動期・応急期の危機:時間・日単位
  - ・命の危機:災害対策本部におけるトップのリーダーシップ→今日の主たるテーマ
- 2)復旧期の危機:月単位から2~3年
  - ・生活(再建)の危機、住宅再建が鍵
- 3)復興期の危機:数年~10年←「一水十年」
  - ・地域社会衰退・崩壊の危機
  - ・災害は、社会のトレンド(動き)を加速

## 【地域における危機(初動期・応急期)の特徴】

- 1)重大事態:多くの住民の生命、財産に甚大な被害をもたらす事象の発生もしくは切迫
- 2)突発性:突然予告なしに起きる
  - ←予知、予報システムに依存
- 3)高い不確実性:被害想定通りにはならない
  - 被害情報や対応情報不足、誤報が常態
- 4)時間的切迫性:ただちに意思決定、行動を迫られる
- 5)対応資源の不足:対応に必要な人的、物的資源が不足することが多い→ジレンマに陥る
  - 危機管理:危機に備え、発生時に対応

### 【危機に備える←出たとこ勝負は無理無茶】

- 1)何が起きるのか:被害イメージの明確化、共有
  - ・被害想定、ハザードマップの作成
- 2)対策の計画化:地域防災計画等の作成
  - ・被害軽減のための対策を体系化
  - ・誰(部門)が、いつまでに、何をやるのかを決めておく
- 3)実行:防災対策の実施
  - ・被害軽減対策(目標設定が重要):アクションプログラムなど
  - ・応急対策の準備:事前の機器、組織体制の整備
  - ・復旧・復興対策:事前シミュレーションや復興計画など
- 4)応急対策の習熟、計画の見直し(改善):訓練・演習
  - ・頭のトレーニング(図上演習～イメージトレーニング:情報収集・処理＝意思決定・伝達、慣れること)の重要性
  - ・PDCAサイクルによる螺旋的改善の継続

### 【実際にうまくいっているのか？】

- 1)大災害ではうまくいっていないことが多い
  - 1)重大事態そのものが「想定外」、もしくは 3)高い不確実性、4)時間的切迫性、5)対応資源の不足という状況に慣れていない→絵に描いた餅としての計画  
→身に付いていない実戦力、応用力
- 2)なぜうまくいかないのか？どうすればうまくいくか？
  - ・重大事態の想定:過去問(過去の実例)を解く
  - ・模擬試験で鍛える＝図上演習
    - ←大災害では、ほとんどの場合、「想定外」のことが起きる。「想定外」を「想定内」にするために多様な被災シナリオの下で対応を訓練・演習しておく
  - ・実働訓練で鍛える＝消火、避難、救出、医療救護、…
  - ・日頃の地道な準備と被害軽減の努力が必要

### 3)防災対策の耐用年数を考慮

- ・ハード対策:初期費用は高いが、耐用年数は長い
  - ・ソフト対策:コストは安いが、耐用年数は短い
- ←職員の異動とともにレベル低下、図上演習を含む「実戦」経験がものを言う

←危機時は、平常時と違う対応、考え方で動く

### 4)トップのリーダーシップ:危機管理はトップの責任

- ・平常時の全庁的備えと災害時(特に初動)対応の両方にトップのリーダーシップが不可欠
- ・大災害という組織環境の激変にどう対応(適応)するのか。その基本方針を示すこと=リーダーシップ
- ・直後は大災害対応に組織の全資源を動員。職員・従業員のベクトルを揃える→初動期は**トップダウン**
- ・首長(全体方針)+危機管理監(各部門への具体的指示)

## 2. 過去問から学ぶ

### (1)阪神大震災時の兵庫県の初動対応

- ・1995年1月17日、連休明けの午前5時46分に発生
  - ・災害現場では救援部隊が全力を尽くし不眠不休でがんばったが、ヘッドクォーター(災害対策本部)の機能マヒにより、持てる防災力を充分発揮できなかった
- ①被害(救援需要)の全体像把握の遅れ
  - ②資源動員の遅れ(広域応援や自衛隊派遣の遅れ)
  - ③遅い延焼速度に救われたが、関係機関の活動調整に失敗。防災力の効果的、効率的な活用ができなかった

## 大丈夫なはずの高速道路も大被害



## 地震発生から丸1日を経ても火災がおさまらず、 一面の焼け野原となった、神戸市長田区



## 【兵庫県庁の初動対応】

### 【対応実態】

最初の防災担当者登庁	6時40分
県警の広域応援要請	6時45分
震度情報入手(神戸震度6)	6時50分
県警から被害第1報(内容粗い)	6時55分
被災市町から第1報	7時頃
第1回災対本部会議	8時30分
県ヘリによる情報収集開始	9時15分
自衛隊派遣要請	10時00分
広域消防応援要請	10時00分
建設業協会への重機等支援要請	11時00分
知事によるヘリ視察	13時30分
県職員の非常参集(2割達成時)	14時頃
被害の概要把握	当日夕方

初動要件	評価	問題点
①空間(建物)	△	・災対本部設置予定の部屋(11階)の破損
②情報通信システム	×	・衛星通信システムダウン ・有線通信系利用の失敗
③要員確保と組織化	×	・午後2時でも2割の参集率 ・穴あき組織の機能不全
④適切な情報収集・伝達、意思決定、リーダーシップ	×	・ヘリコプター等による情報収集の遅れ ・市町→県という被害情報収集ルート機能せず ・自衛隊派遣・広域応援要請遅れ
⑤組織間調整(連携)	×	・連携不足←調整主体不在
←←事前準備不足		



## 阪神大震災後：兵庫県の初動体制の改善

- ①空間(建物) ・ 県本庁舎等の耐震化、本部室整備  
                   ・ 災害対策センター(本部設置予定)建設
- ②情報通信システム ・ 衛星通信ネットワーク(電源対策強化)  
                           ・ 有線系通信システムの活用方策  
                           ・ 携帯電話(優先回線)の利用
- ③要員確保と組織化 ・ 防災担当者の宿日直体制の実施  
                           ・ 初動対応職員宿舎の建設  
                           ・ パトカーによる災害対策本部員搬送
- ④適切な情報収集・伝達 ・ 震度情報ネットワークシステムの構築  
                           ・ フェニックス防災システムの構築  
                           ・ **防災監という防災トップ(副知事級)の設置**
- ⑤組織間調整 ・ 広域応援や自衛隊派遣手続き簡素化  
                           ・ 協定締結    ・ 共同訓練

## 初動体制の改善状況の評価

初動活動	1995年	2000年	改善
防災担当者最初登庁	6時40分	5時46分	54分
震度情報入手(神戸)	6時50分	5時50-55分	60分
県警から被害第1報	6時55分	6時30分頃	25分
被災市町から第1報	7時頃	6時20分頃	40分
第1回災对本部会議	8時30分	6時20分	130分
県ヘリ情報収集開始	9時15分	7時頃	135分
自衛隊派遣要請	10時00分	6時30分	210分
広域消防応援要請	10時00分	6時30分	210分
建設業協会支援要請	11時00分	7時頃	4時間
知事によるヘリ視察	13時30分	7時頃	6時間半
県職員2割参集時	14時頃	7時頃	7時間
被害の概要把握	当日夕方	正午頃	6時間

## (2) 新潟県中越地震時の初動対応

### 1) 災对本部の設置と混乱 ←地震発生は土曜日午後5時56分

- ・川口町では庁舎が地震で被害を受け危険で入れず  
庁舎前のテントに本部設置  
→移動系無線が使えず、情報収集が困難
- 午後7時災对本部設置。午後7時30分全戸避難勧告
- ・長岡市では災对本部設置予定の3階会議室が停電  
と漏水で使えず  
→6時半に1階に設置→暗くて支障+余震がこわい  
→6時40分、消防本部3階に移動  
→9時40分、市役所3階に戻る  
←商用電源が応急復旧した

川口町災对本部の様子





- ・**小千谷市**では4階の大会議室に災対本部を設置することになっていたが、余震がこわい上、出入りに不便。2階と3階はものが散乱して使えない。
  - 6時40分**、消防本部前のテントが使えるという情報で本部をそこに設置。しかし、テントには何もなく、本部機能を果たせず、おまけに寒い
    - 9時半**に災対本部を市役所1階食堂に移動
      - ←出入りが容易で、市民が来やすい所
  - ・**山古志村**: 孤立した地区に分断され、外部との通信が遮断された。村長も自宅で孤立し、すぐには役場に行けず。翌24日午前6時災対本部設置

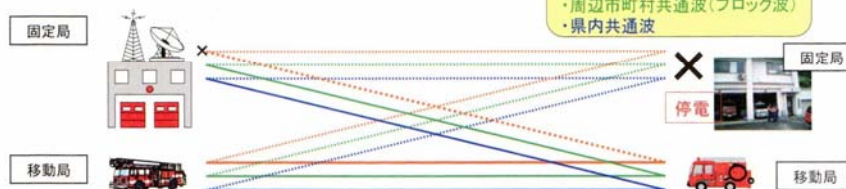
## 2) 被害の把握状況【消防関係】

### a. 小千谷地域消防本部

- ・消防本部の**無線システムに障害**←発受信装置に障害
- ・常用(市単独)波が使えなくなった→県内共通波で交信  
通信統制に時間がかかった



#### 小千谷地域消防本部の初動時の通信状況



出典: 消防庁「初動時における被災地情報収集のあり方に関する検討会」報告書

## 【新潟県防災行政無線の通信障害】

停電になった29市町村のうち19市町村で  
県防災行政無線  
(衛星系)が途絶

↑  
非常電源への未接続  
どの理由(山古志村は非常電源の  
不備が原因)

出典:消防庁「初動時における被災地  
情報収集のあり方に関する検討会」報  
告書

19市町村		復旧時刻
小千谷市		10/24 00:49
南魚沼郡	湯沢町	10/23 23:44
	六日町	10/24 01:58
	大和町	10/24 05:33
刈羽郡	小国町	10/24 18:46
	刈羽村	10/24 04:42
	高柳町	10/24 08:17
	越路町	10/24 02:05
北魚沼郡	出雲崎町	10/24 03:51
	湯之谷村	(断続) 10/26 注
	広神村	10/24 06:46
	守門村	10/24 11:10
	入広瀬村	10/24 09:42
	堀之内町	10/24 13:24
中魚沼郡	川口町	10/30 注
	川西町	10/24 04:36
東頸城郡	津南町	10/24 01:45
	松代町	10/24 03:10
古志郡	山古志村	

注:湯之谷村、川口町はメーカー職員による復旧

## b.長岡消防本部

- ・停電せず、建物も大丈夫、消防無線システムの被害もなかった
- ・直ちに消防災害対策本部を設置(本庁舎3階)、車両を屋外退避させた
- ・6時半頃までに「火災発生4件、救助案件4件、その他救急要請多数」を把握
- ・6時36分、新潟消防局に応援要請
  - 午後8時過ぎに到着→濁沢へ
  - 7時20分新潟県は緊急消防援助隊を要請
- ・火災通報は8時20分の6件目が最後、救出案件は翌日夕方の妙見まで
- ・地震による負傷者搬送は101人、23日は28件、24日42件

## 【市役所】

### a.小千谷市役所

#### ◆1～2時間後

- ・浦柄地区で水害発生(斜面崩壊による)
- ・ガス漏れ通報が相次ぐ←ガスは市営



#### ◆3～4時間後

- ・施設管理者(市民会館、図書館、体育館、スーパーなど)や町内会長、民生委員から無事、避難情報あい次ぐ
- ・交通(通行不能等)情報が入り始める
- ・さらに負傷者情報も入ってきた
- ・9時5分:最初の死亡者情報、病院より
- ・救援物資申し出←ジャスコ本部より

#### ◆5～6時間後

- ・避難・負傷者、大田ダム決壊の恐れ→避難という情報も

#### ◆24日午前0時過ぎ～ 死亡者情報次々に入る

## 【情報が入ってきた順序(おおよその傾向)】

- 1)水害、ガス漏れ情報
- 2)無事情報、避難情報
- 3)道路被害・交通情報
- 4)負傷者情報、死者情報

### b.長岡市役所

- ・6時40分～9時過ぎまで:市災対本部は消防本部3階で活動→消防本部の情報入手容易
- ・9時40分:商用電源が応急復旧し、4階からの漏水が止まったため、市災対本部は市役所3階に全面移動
- ・9時半頃から被害情報がぽつぽつ入り始めた

・10時頃には、

- ①市南部の被害がひどく、特に東の山際の地区がひどい
- ②信濃川の西側の被害はたいしたことがない
- ③大田地区(濁沢、蓬平)は、火災と土砂崩れで行くのが難しく被害の詳細不明

→被害の詳細は翌朝、消防団による調査で判明

・10～11時: 応援協定を締結している高岡市と会津若松市から問い合わせがあり、何が必要かと聞かれる→給水車を依頼

・深夜から翌朝にかけて、各班が機能し始める

→市民のほとんどが避難しているので食料が足りない→県に要請(5万～10万食)

3)避難者対応: 混み合う避難所(ピーク時10万人→11月8日2万人)

a.避難所に集まる避難者: 激しい余震のため、自宅に入れず、外で近所の人が集まり情報交換しながら様子見  
→外は寒い、バラバラは不安→避難所へ

b.指定避難所は過密状態: 市街地では、指定避難所に入れず危険な自宅に戻った人もいた。まっすぐに寝られないくらい

c. 指定避難所以外の避難所の出現: 小千谷市では136箇所中72箇所。長岡市でも125箇所中52箇所が非指定避難所: 非指定避難所は必ずできる→把握困難→格差発生→市民の不満(小規模、農村部に多い。公共的施設(特養など))

d.余震時の安全性に疑問: 体育館のガラス破損、天井・照明落下危険(自主判断で避難所に入ってもらったところもあった)→事前の耐震チェックが必要

e. 被災者への食料、飲料水、その他の物資の配給が遅れた

- ・被災地では、地震の翌日(10月24日)～翌々日(25日)にかけて食料が逼迫した
- ・新潟県災対本部は食料まで気が回らず、対応が遅れた←県庁被害なしだが
- ・県災対本部は、**被害状況把握→応急対策需要の把握→調達**といった一連の応急対応の流れに習熟していなかった

地震の翌日も物資不足:どこで何が必要か把握できず

