

市町村長による危機管理の要諦

—初動対応を中心として—

令和7年

消 防 庁

市町村長による危機管理の要諦

—初動対応を中心として—

自然災害、国民保護事案等の危機事態における初動対応に関し、市町村長自身が頭に刻み込んでおくべき重要事項は次のとおりである。

1 市町村長の責任・心構え

- (1) 危機管理においては、トップである市町村長が全責任を負う覚悟をもって陣頭指揮を執る。
- (2) 最も重要なことは、①駆けつける、②体制をつくる、③状況を把握する、④目標・対策について判断（意思決定）する、⑤住民に呼び掛ける、の5点である。
- (3) 市町村長が最初に自ら判断すべき事項は、避難指示等の発令と緊急消防援助隊や自衛隊の応援に係る都道府県への要求である。
- (4) 災害状況が正確に把握できない場合でも、最悪の事態を想定して判断し、行動する。
- (5) 緊急時に市町村長を補佐する危機管理担当幹部を確保・育成する。
- (6) 訓練でできないことは本番ではできない。訓練を侮らず、市町村長自ら訓練に参加し、危機管理能力を身に付ける。

2 市町村長の緊急参集

- (1) 危機事態が発生した場合（または発生が予想される場合）は、最悪の事態を想定し、一刻も早く本庁舎（災害対策本部設置予定場所）に駆けつける。
- (2) 市町村長は、災害等が予想される場合には即座に本庁舎に駆けつけることができるよう待機する。
- (3) 市町村長が即座に参集できない場合に備え、あらかじめ特別職の権限代行者（副市町村長等）を定め、周知しておく。
災害等が特に予想されない平常時において、市町村長が市町村外へ離れる場合は権限代行者を市町村内に所在させておくことが必要である。
- (4) 緊急時には、第一報を覚知した宿直等から、直接かつ迅速に、市町村長に情報が入る体制をあらかじめ確立しておくとともに、市町村長は、常に連絡を取れる体制をとっておく必要がある。
- (5) 市町村長が有効にリーダーシップを発揮できるよう、職員の初動体制（宿日直体制・緊急参集体制）をあらかじめ構築しておく。

3 災害時の応急体制の早期確立

- (1) 準備、体制構築が早すぎて非難されることはないので、躊躇せずに災害対策本部等を立ち上げる。
- (2) 声の出せない地域ほど最悪の事態が起きている可能性が高い。被害情報の取れない地域こそあらゆる手段を用いて情報を取りに行く。
- (3) 最悪の事態を想定して、災害時の応急対応に従事する職員の安全管理に配慮する。また、災害時の応急対応に従事する職員の健康管理にも十分気を配る必要がある。

4 避難指示等の的確な発令

- (1) 災害が発生する危険性が高い状況を地域の住民に直接伝達する最も有効な手段が避難指示等を発令すること。
避難指示等の発令は、住民の生命を守るための災害時における市町村長の最大の使命。
- (2) 特別警報などの生命に関わる気象情報の伝達や避難指示等の発令は、「見逃し」より「空振り」の方が良く、昼夜を問わず、あらゆる手段を用いて住民へ伝達するとともに、要配慮者については昼間から早めの避難準備行動を促す。
- (3) 平常時から、気象情報等に対応した避難指示等の発令基準を設定しておくことは、避難指示等のスムーズな発令をする上で欠かせない。
- (4) 避難指示等を発令した結果、被害が発生しなかったとしても、「空振りで良かった」と捉える住民意識の醸成を促進すること。

5 都道府県、消防機関、自衛隊等に対する応援要請

- (1) まず、都道府県、消防機関、自衛隊等へ一報する。
- (2) 都道府県、消防機関、自衛隊等のカウンターパートの連絡先を把握・登録する。
- (3) 平素から、関係機関のトップとの良好な関係を構築する。

6 マスコミ等を活用した住民への呼び掛け

- (1) 市町村長が自ら前面に出て会見を行い、住民へのメッセージ等を伝える。
- (2) 情報を包み隠さず、正確に公表する。
- (3) 時機を失せず、定期的に発表する。

目 次

1 市町村長の責任・心構え

- (1) 市町村長が危機管理の陣頭指揮・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
- (2) 市町村長が自ら行うべき5つの重要事項・・・・・・・・ 3
- (3) 市町村長が最初に判断すべき事項・・・・・・・・・・・・ 4
- (4) 最悪の事態を想定した判断・行動・・・・・・・・・・・・ 5
- (5) 市町村長に対するサポート体制の確立・・・・・・・・・・ 9
- (6) 市町村長自ら実践的な訓練へ参加・・・・・・・・・・・・ 10

2 市町村長の緊急参集

- (1) 市町村長が一刻も早く駆けつける・・・・・・・・・・・・ 14
- (2) 災害等が予想される場合は待機を・・・・・・・・・・・・ 17
- (3) 市町村外へ出る場合は権限代行者を所在させる・・・・ 18
- (4) 市町村長に常に連絡が取れる体制を・・・・・・・・・・・・ 19
- (5) 職員の初動体制の確立・・・・・・・・・・・・・・・・・ 21

3 災害時の応急体制の早期確立

- (1) 災害対策本部等の迅速な立ち上げ・・・・・・・・・・・・ 23
- (2) 情報収集は待つだけでは駄目・・・・・・・・・・・・・・ 28
- (3) 職員の安全・健康に配慮・・・・・・・・・・・・・・・・・ 30

4 避難指示等の的確な発令

- (1) 避難指示等の意義と重要性・・・・・・・・・・・・・・・・・ 33
- (2) 「見逃し」よりも「空振り」を・・・・・・・・・・・・・・ 36
- (3) 避難指示等の発令に関する判断基準の確立・・・・・・・・ 40
- (4) 「空振りで良かった」と思える住民意識の醸成・・・・ 42

5 都道府県、消防機関、自衛隊等に対する応援要請

- (1) 関係機関へまず一報・・・・・・・・・・・・・・・・・ 44
- (2) カウンターパートの連絡先の把握・・・・・・・・・・・・ 47
- (3) トップ同士の良好な関係の構築・・・・・・・・・・・・ 48

6 マスコミ等を活用した住民への呼び掛け

- (1) 市町村長自ら呼び掛けを・・・・・・・・・・・・・・・・・ 50
- (2) 包み隠さず公表・・・・・・・・・・・・・・・・・ 53
- (3) 時機を失せず公表・・・・・・・・・・・・・・・・・ 55

巻末資料 被災地からおくるメッセージ 災害時にトップがなすべきこと 58

1 市町村長の責任・心構え

(1) 市町村長が危機管理の陣頭指揮

危機管理においては、トップである市町村長が全責任を負う覚悟をもって陣頭指揮を執る。

・災害、国民保護事案等の危機事態が発生した場合、危機を乗り切れるかどうかはトップである市町村長の判断と行動にかかっており、市町村長は全責任を負う覚悟をもって陣頭指揮を執ることが必要。

～トップとして～

トップとして、職員との関係で意識しているのは、細かい情報でもまめに入れてもらうこと。そして、職員が「大丈夫」と言ったときほど、慎重を期し、さらに詳細な情報を求めること。職員が「危ない」と言うときは現場を信頼すること。細かい情報でもまめに入れてもらうのは、状況が悪くなってからいきなり情報を受けても判断が難しいからだ。私はなるべく危機管理の担当課にも足を運び、自ら情報を得るようにしている。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

～政治責任をかけた意志決定～

災害の意志決定の原則は、現場に近いところで意志決定をするということです。これは大原則です。意志決定は現場の臨場感を肌で感じている人間がやらなければいけない。それはやはり市町村長です。しかも、市町村長なら政治責任が取れる。取らないといけないという覚悟を持っているはずだというか、持つべき存在です。

官僚の皆さんは政治責任を取れないのです。県がやっても知事が判断するわけではなくて、多分この事務所の局長がするとかになるのです。それはつまり、政治家が判断するのがいいのか、役人が判断するのがいいのかという選択肢の問題で、それは政治家がやらないといけません。死者が出たときに私が辞めますとって責任を取れるのも自治体のトップだけです。

(台風災害に対応した〇〇市長の言葉)

～「市町村長による危機管理の要諦」や「災害を中心とした事例集」を
自分のこととして真剣に読んでおく～

日頃からやっておくべきことは、防災に対する意識付けだ。まず、
トップ自身が、常日頃から意識を向上させることが大事。今回の大規模
災害で、公助の限界を身に染みて感じた。今後は、いつ大きな災害が起
きても想定外にならないような備えが必要だ。私自身、過去の地震はど
こか人ごととの思いがあったのだろう。

以前「危機管理の要諦」や「事例集」は見ていたが、心のどこかに自分
のこととは考えていない部分があった。もっと、自分のこととして読み
込んでおけば良かったと思う。今見ても、参考になる。みんなに、これ
を読んでおいて欲しい。他人ごとではなく、自分のこととして読んで欲
しい。私も、改めて真剣に読んでおこうと思う。

(震災に対応した〇〇町長の言葉)

～「明日は我が身」過去の被災自治体の経験談がよりどころに～

よその災害も「明日は我が身」だと申し上げておきたい。今になって思
えば、東日本大震災の被害を「わがこと」としてとらえていなかったと思
う。被災地の首長さんともお目にかかりわかったつもりになっていたが、
こうしてわが身に災害が降りかかってきてその気持ちが本当に理解でき
た。発災してから〇〇県〇〇町の〇〇町長や〇〇県〇〇市の〇〇市長な
どからいただいたアドバイスがどれだけ安心感につながったか。被災し
た自治体の経験をまとめた本や冊子も役立った。過去の災害の経験談は
大事。この消防庁の事例集などを普段から見ると、判断力が高まるの
ではないか。

(震災に対応した〇〇市長の言葉)

(2) 市町村長が自ら行うべき5つの重要事項

最も重要なことは、①駆けつける、②体制をつくる、③状況を把握する、④目標・対策について判断（意思決定）する、⑤住民に呼び掛ける、の5点である。

・市町村長が自ら行うべき重要事項は次の5点である。

① 駆けつける

市町村長は本庁舎（災害対策本部設置予定場所）に一刻も早く駆けつける。

② 体制をつくる

災害対策本部等の対応体制を早急に立ち上げる。

③ 状況を把握する

被害状況の速やかな把握に努める。

④ 目標・対策について判断（意思決定）する

目標、重要な対策等の意思決定は市町村長自身が行う。

⑤ 住民へ呼び掛ける

市町村長自身が前面に出て住民への呼び掛け・説明を行う。

(3) 市町村長が最初に判断すべき事項

市町村長が最初に自ら判断すべき事項は、避難指示等の発令と緊急消防援助隊や自衛隊等の応援に係る都道府県への要求である。

- ・災害対応の初動期においては、住民の命を守ることが最大の目標である。
- ・避難指示等の発令と緊急消防援助隊や自衛隊の応援に係る都道府県への要求は、住民の生命に直結するため、市町村長が自ら行う最も重要な判断である。

～一瞬の判断、躊躇は不要～

市町村長が避難勧告を発令することは大変リスクが伴うもの。職員を参集すると超過勤務等の財政負担が生じることなど、コスト的にも躊躇しがち。ただ、それは特別交付税で措置されるが、そのことを知らない市町村長は躊躇してしまう。財政面の理由で躊躇はしてほしくない。

結局判断を下せるのは市町村長しかいない。一瞬の判断が非常に難しく、初めての避難勧告を出すときは非常に緊張をするが、一度出してしまうえば二度目からは楽になる。

(火山災害に対応した〇〇市長の言葉)

～人命尊重を最優先に～

河川の氾濫の可能性が高まり、避難勧告の発令を検討した際、工場の操業停止など経済活動への影響などを懸念する声もあったが、人命尊重を最優先し、自らの政治責任として発令を決断した。

(台風災害に対応した〇〇市長の言葉)

(4) 最悪の事態を想定した判断・行動

災害状況が正確に把握できない場合でも、最悪の事態を想定して判断し、行動する。

・災害等の危機事態が発生した場合でも、発生直後の段階では、情報不足により、その災害等の規模、深刻さが明確に把握できない場合がある。

特に深刻な被害が生じている地域ほど、なかなか情報が入ってこないことが多い。

・また、気象警報等により災害等の発生が一定の確率で予想される場合でも、土砂災害警戒情報、竜巻注意情報など、的中確率が低かったり、発生タイミング、発生場所等が詳細に特定できない場合も多い。

・従って、危機事態が発生した場合、情報の分量や精度が十分でなかったとしても、最悪の事態を想定し、住民の命を守ることを最優先に、先回りして判断をし、行動することが必要。(※「プロアクティブの原則」)

＜ プロアクティブの原則 ＞

米国のFEMA (Federal Emergency Management Agency of the United States : 連邦緊急事態管理庁) 等で採られている、大規模な災害が起きた場合のトップに立つ者の3つの行動原理。

- ① 疑わしいときは行動せよ
- ② 最悪事態を想定して行動せよ
- ③ 空振りには許されるが、見逃しは許されない

・例えば、危機事態が発生したら、情報が来るのを待たず、最悪の事態を想定して、直ちに本庁舎に向かう、危機管理担当幹部等に状況を確認する、情報収集の檄を飛ばす、といったことに始まり、住民への情報提供、避難指示等についても、最悪の事態になることを念頭に判断し、措置を執ることが重要。

～地域の弱点を把握し、最悪の事態を想定した対応を～

令和〇年の地震対応で、最も記憶に残っているのは、津波の心配がないと聞いてすごく安堵したこと。災害のリスクは大幅に減少するとともに、津波の警報はもちろん、注意報が発表された場合でも難しい対応に迫られるからだ。避難所を開設した場合、新型コロナウイルスの対応が必要になる。一年で最も寒い時期であり、低体温症の心配もある。津波がないと知るまでは、避難所で間隔を空けることや、暖を取る手段などの算段をしていた。地震については基本的に起きたことに対して対応することになる。しかし津波はこれから起きることに対応しないといけな

い。

東日本大震災前に比べて防潮堤は高くなった。ただし、△△町では開閉扉が完成していなかった。そのような状況で津波が来れば、住宅地が浸水被害を受けかねない。今回の地震はそのことを最も恐れていた。地域の弱点を把握し、最悪の事態を想定した対応が必要だと考えている。

(震災に対応した〇〇町長の言葉)

～震度7の想定を～

〇年の地震の後、もうこのような災害はないだろうけど、いつ起こってもいいように耐えられる備えをしなければいけないと考えてきた。備蓄する物資を充実し、住宅や上下水道の耐震化も進めた。これらが今回、役立った面はあると思う。ただ、その備えは震度6強、前回並みなら対処できるレベルにとどまっていた。それが反省材料だ。前回を超えるような規模の地震が起きるとは思ってもみなかった。ある程度の地震なら準備をしているし、何とかなるという思いもあった。どの自治体も、最大震度の7を想定してほしい。このことを強調したい。

(震災に対応した〇〇市長の言葉)

～水害の対応は時間的余裕があると過信するな～

元々水害の場合は、ある程度時間に余裕があると思っているんですよ。今でも思っているし、当時も思っていたんです。ただ今回は、反省も含め教訓として、その時間に余裕があるんだってということをあまりにも過信しすぎることはないようにしないと駄目だなということを思いました。

今回タイムラインが全く役に立ってないぐらいに前倒し前倒しでみんな動かないといけなかった。それが今の激甚化する豪雨災害の大きなポイントかなあというふうに思ってます。このぐらいのタイミングでこういう対応が必要になるだろうという形でタイムライン作ってるんですけども、今回はそれをはるかに凌駕するぐらいの速さでドーンと水位が上がっちゃってる。これはもう1回検証する必要がある。我々はあれを基準にして動きますから。そのエビデンスに基づいてというか、データに基づいて検証した上で、どう対応していくべきかをまとめて、それを住民の皆さんにもしっかりと開示しながら、お互いの事として自分ごととして考えてもらえるような仕組み作りが必要だと思います。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

～学校のプールを使って雨水貯留も～

市長に就任して、防災を「いの一番」「一丁目一番地」の公約に掲げてきた。治水対策については、建設部局だけではなく教育部局なども含めた部局横断で進めている。国・県や周辺自治体と連携した流域治水の取組みの中で、地下の雨水貯留施設の建設や田んぼダムなどの取組みも進めているが、一方で、大雨の際に小中学校のプールの水を抜いて雨水を貯留できるようにしている。学校のプールならどこにでもある「小さなダム」だ。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

～水害は「災害ごみと泥との戦いだ」～

災害ごみが市中に溢れないよう、臨時ごみ集積所を早期に確保し、住民や議員にできる限り広く周知に努めた。同時に、ごみ処理や家屋調査に関して、他の自治体に車両や人的支援を要請し、いち早く、各地・各方面からの応援受入体制を構築したことで、その後の被害調査、消毒、ごみ処理、泥の除去など、迅速な初期対応と円滑な災害復旧に繋がった。災害ボランティアセンターや被災者相談窓口など、復旧に向けた約2か月にわたる丁寧な支援は、各団体の方々との連携・協力により実現できたものであり、心から感謝している。なお、県河川の各所での溢水の原因については、流木などが橋に引っ掛かり、流れを阻害したケースが見受けられるため、県とも相談し、今後、増水時に何らかの対策が取れないか、検討している。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

(5) 市町村長に対するサポート体制の確立

緊急時に市町村長を補佐する危機管理担当幹部を確保・育成する。

- ・市町村長が危機管理対応においてリーダーシップを発揮できる環境を構築するため、緊急時に市町村長を補佐する危機管理担当幹部（参謀役）を確保・育成することが必要。
- ・災害時に市町村長を補佐し、あるいは代わって指揮を執ることができる参謀役・補佐役として、危機管理専門幹部（主たる業務として危機管理に関する総合調整を行う幹部職員）を設置することが望ましい。
- ・危機管理専門幹部を設置できない場合は、いざという時に市町村長を危機管理面でサポートする参謀職員を指名しておくことが必要。

～トップとしての苦悩～

市町村長は逃げるわけにはいかないけれども、本当に悩みは尽きないです。このトップの深く尽きない悩みを誰か助けてくれというか、つまり補佐をしてくれということです。最後の責任は自分しか取ることができませんから。ただ、その前に情報を早く、正確に、分かりやすく、そういういわば補佐する体制がなければ、一方的にトップに責任を負わせるというのは、これも酷なことだなという気がします。

さらにトップは体系的な危機管理の訓練を全く受けていません。そういう中で、自治体のトップは責任を負わされて、災害が起きてしまうと、避難勧告が遅かったとかいって責められる。（～中略～）

本当に誰か「こういう分野ならおれはよく知っている」という専門家に「一言言ってくれ」と言いたくなることがあります。

（台風災害に対応した〇〇市長の言葉）

～部下はトップに助言するのが仕事～

部下はトップに助言するのが仕事で、それが役割だと思わせなければならぬ。その責任を持つと言うことを、あらかじめ求めておく必要がある。それができていれば、トップが政治責任の決断をする場面は少なくなる。

（台風災害に対応した〇〇市長の言葉）

(6) 市町村長自ら実践的な訓練へ参加

訓練でできないことは本番ではできない。訓練を侮らず、市町村長自ら訓練に参加し、危機管理能力を身に付ける。

・訓練でできないことは本番ではできない。危機事態発生時にあたふたしないためには、実践的な訓練に市町村長自ら参加することが必要。

・訓練を通じ、市町村長が判断力を養うためには、展示型の訓練ではなく、ブラインド形式の実動訓練や図上訓練が有効。

・市町村長が参加することによって訓練に対する職員の真剣度が格段に向上するという効果もある。

また、訓練を通じて自衛隊等の関係機関トップクラスと「顔の見える関係」を構築・確認することができる。

～役立った2年前の図上訓練～

これまでも、毎年防災訓練はしてきたが、あまりにも訓練のための訓練で、不安だった。自衛隊の退職職員を市役所に入れて、航空自衛隊の△△警戒群にも手伝ってもらって、災害図上訓練を平成17年にやってみた。災害対策本部体制を作って、事前の想定を知らない状態のまま、「遅れてスマン」と言っていて私が飛び込むと、次から次へと大変な設定が示されて、何が指示できるかを試された。橋梁の落橋、生き埋め情報など、対策本部の電話が次々に鳴る。それを受けて、職員はどうするか、本部長はどうするか。対応を全部迫られた。

それが、チェックリストに記録される。点数化される。自分がぜんぜん、なっとらんということに気が付く。実際に起きたら対応できないと思いつつ、いろんなことを自分なりに考えざるを得なかった。

その延長線上で、19年3月25日の□□半島地震を迎えた。防災服に着替えて市役所に向かったが、途中で倒壊住宅があったり、鳥居が倒れていた。これはとんでもない災害だと、直ちに本部を招集して動き出した。訓練のおかげで、対策本部の立ち上げから情報収集、次の一手は、比較的うまく行った方だと思っている。

(震災に対応した〇〇市長の言葉)

～平常時における“机上”の議論と訓練の積み重ねが大切～

“机上の空論”はよくないといいますが、平常時に“机上”でも多くの関係者と議論を積み重ね、訓練することが大切です。何か行動すれば必ず多くの人々の記憶の片隅に“経験”として残ります。この積み重ね以外に防災対策は無いと思います。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

～いざという時に備えて「シミュレーションを徹底的に」～

被災経験をした立場から言えるのは「シミュレーションを徹底的に」その一言に尽きる。他の地域で発生した災害が自分の地域で起こった時に、誰がどう動く？どういう資機材が必要？住民にはどうお願い？経験してなくてわからないところも多いと思うが、徹底的にシミュレーションをした方が良い。いざ起こった時に敏感に反応するのは相当難しいので。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

～市長が防災訓練の実施を主導するとともに、率先して参加～

市長の主導により、見せることを主な目的とした展示型訓練とは一線を画し、実災害時の動きに即した実践的な防災訓練を実施した。訓練には市長自らが参加して、関係者会議のほか、災害対策本部の本部班・情報庶務班の図上シミュレーション訓練などを開催することにより、防災担当職員のみならず、市長や職員全体が防災意識を高め、災害対処能力の強化につなげた。また、訓練では市内全ての避難所を実際に開設して、住民や関係者に実践を踏んでもらうとともに、運営上の課題を洗い出し、避難所運営体制の改善につなげることができた。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

～迅速な決断がトップの責任～

令和〇年の市長就任時に総務省消防庁の研修を受け、災害対応について、首長の心構えや役割について学んだ。地震はいつ発生するか分からないことから、日頃から地域防災計画を継続的・定期的に見直し、それに基づく防災対策を行うとともに、職員の防災訓練や地域と協働で実施する市民防災訓練の重要性を再認識し、取り組んでいる。

自分の目で現場を確認し、躊躇なく決断することがトップである市長の責任であると考えている。また、防災訓練等、日頃から取り組んでいることしか本番でできないことから、トップ自らが訓練に参加するなど、危機管理能力を身につけることが大切である。

(震災に対応した〇〇市長の言葉)

～訓練のたまもの～

市の対応も、年に2回実施してきた防災訓練のたまものだった。市では、夏に庁内で、秋には市全体を対象とした実動による総合防災訓練を行っていた。当日は市民からの通報が相次ぎ、市役所4階の庁議室にある3台の電話が鳴りっぱなしだった。こうした事態を想定して「防災対応の中核となる危機管理課に電話を取らせてはいけない」という考えのもと、事前に「情報班」をつくり、各部署から人員を出してもらって対応に当たる職員を決めていた。庁舎近くに住んでいて登庁しやすい職員などを充てていた。また、アプリを活用して災害情報整理簿（クロノロジー）を逐次更新し、被災状況等を迅速に全職員間で共有した。市の地域防災計画にもこうした役割分担を明記していたことは大きかったし、そのおかげで慌てることはなかった。やはり、日頃の訓練は大切と感じた。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

～1対1研修（※）で災害対応を身につけた～

2017年から18年にかけて、4回の水害があり、〇〇〇川も洪水となった。床上浸水となった住民の方の生々しい状況を見て、対策をしないといけないと思った。本当は、どたばたしてはいけないのだが、当時はすぐ現場を見に行ったりしてしまっていた。

トップセミナーを受講したり研修を受けたりして、自分の啓蒙に努めてきた。なかでも経験した首長の講演や講習より、1対1研修（※）のほうが身についた。現実に対応すべきことを、これはどうだ、これはどうだと問われて、非常に勉強になった。まだ避難所は開設していないが避難指示をどうするかとか、どんどん質問が来るのに、即座に答えられない自分が歯がゆい。

研修でいただいた名刺大のカードを、いつも持ち歩き、カードを見て思い出す。「最初は人命救助」、「避難の情報は空振りを恐れるな」、「早期に防災体制を整備する」とか。いまは、現場へは直行しなくなった。

いちばん大変なのは夜に雨が降ること。明るいうちに避難を徹底するようにした。夜より安全なのは明るいうちにと、いまはまったく迷わない。（※）「市町村長の災害対応力強化のための研修」総務省消防庁

（豪雨災害に対応した〇〇町長の言葉）

～受援計画の策定が必要～

今回はプッシュ型で救援物資が送られてきたが、物資の管理と避難所への配送体制の構築が難しかった。まさに「物資の洪水」だった。物資を受け取って集積する〇〇県民総合運動公園のスタジアムには10トン車が列をなし、8時間も荷降ろしを待つような状況。どのトラックに何が入っているのかもわからない。このような状況なので、被災地のニーズを伝え、遠隔地で物資をトラックに積んで、被災地に届くまで2日はかかる。避難所に届いた時点ではニーズが変わってしまっていることもあった。こうした事態を防ぐには、水や食料や生活必需品は、近隣の自治体などと協定を結んだり、流通備蓄を確保したりして、短時間で届くような体制にしておくべきだ。遠隔地からの支援は、人とお金がありがたい。集積場所や避難所での荷降ろしをするフォークリフトとマンパワーが不足していたのも時間がかかる要因となった。こうした教訓を踏まえた受援計画が必要だ。

（震災に対応した〇〇市長の言葉）

2 市町村長の緊急参集

(1) 市町村長が一刻も早く駆けつける

危機事態が発生した場合（または発生が予想される場合）は、最悪の事態を想定し、一刻も早く本庁舎（災害対策本部設置予定場所）に駆けつける。

・危機事態が発生した場合（または発生が予想される場合）、市町村長は陣頭指揮を執るべき立場にあることから、一刻も早く、本庁舎（災害対策本部設置予定場所）に駆けつけることが必要。

・情報が不十分な場合、最悪の事態になることを想定し、迅速に行動することが必要。

・市町村長が陣頭指揮を執ることは危機管理上極めて重要であることから、市町村長の動き（特に初動期の対応）は住民やマスコミからも注視されることに留意。

～発災から3分で市庁舎に飛び込んだ～

私も経験したことのない揺れでありました。「あっ、これはもう庁舎は下手するとだめだな」と頭を過ぎったわけでありました。そして家屋倒壊、火事、或いは学校、病院、福祉施設、道路、水道、橋といったようなものがぱっと頭の中に過ぎりまして、まだ揺れがおさまっておりませんでしたけれども、直ちに防災服に着替えてラジオを片手に持って自転車で役所に飛び込んだわけでありました。都会と違いまして私のところは早足で歩いて10分のところに私の家がありますから、自転車ですと3分位で飛び込んだわけでありました。

（震災に対応した〇〇市長の言葉）

～トップの代理は、あくまで代理。一刻も早く帰る～

市町村長が地元を離れる場合、災害時の指揮を任せる代理を備えるのは当然だ。ただ、代理は、あくまで代理。政治家でしか判断できないことがある。トップは一刻も早く帰らなければならない。他機関のへりを出してもらっても、急いで帰らねばならない。

（台風災害に対応した〇〇市長の言葉）

— 発災から登庁まで2時間を要した —

震度6弱を記録し、死者1名、建物全壊144棟の被害が発生した〇〇県沖地震では、午前中に発生したが、電話の不通により〇〇市長への連絡が遅れ、さらに登庁中には公用車が渋滞に巻き込まれたことで、市庁舎への到着まで約2時間を要することとなった。

(震災に対応した〇〇市長の事例)

～長靴を履いて雪をラッセルしながら登庁＝災対本部設置に迷いなし～

なぜか外が暗い感じがするので飛び起きたら、窓ガラスが半分以上埋まっているほど、雪の量は尋常ではなかった。生まれて初めて見た。普段は車で行くが、使えなかった。歩いて行けば7、8分、雪なので長靴を履いてラッセルしながら30分ぐらいかかった。朝から雪かきをしようとしている人もいたが、手に負えずにぼう然としていたのを目の当たりにした。

登庁して、すぐ危機管理課に詰めて、逐一、報告を受けた。災害対策本部の設置に迷いはなかった。雪の量を見るとイコール対策本部。あの雪を見たら、誰でも判断できただろう。連絡や対応でがやがやしている状況で、副市長と教育長が来たので、「来られる職員は来い」と招集をした。

(大雪災害に対応した〇〇市長の言葉)

～災害の危険があるときは県外の出張を取りやめる～

休日で、地域の食事会に招かれていたが、警報発表を受けて職員がまず市長に伝える仕組みになっていた。これまでも災害の危険があるときは県外への出張などは取りやめている。そんなときにトップがいないというのはとてもないことなので。

(土砂災害に対応した〇〇市長の言葉)

～発災し、飛び起きてから急いで市庁舎に～

クローゼットの前で眠り込んでいたところ、下から「ドン！」と突き上げられて目が覚めた。停電で明かりが消え、あらゆるものが割れる、揺れる。あまりのすさまじさに座っていることもできず、立ちあがって叫んでいたような記憶がある。揺れがおさまった後、ポケットに入れていた携帯電話の明かりを頼りに足を踏み出したところ、割れたガラスを踏んでしまった。幸い近くにカバンを置いていたので、血だらけの足を靴下で縛って自宅の1階に下りた。あまりに大きすぎる余震だ。

表に出ると、明かりが消え、不気味な雰囲気さえ感じた。近所の人が集まっていたので、落ち着くよう呼び掛け、ブロック塀から離れるよう伝えた。

公用携帯電話で危機管理監に電話をする。発信はできるが繋がらない。向こうが災害時優先になっていないので受けられないのだろう。私用携帯は発信もできない。ようやく副市長につながり「私は生きています。これから（市役所に）向かうから」と告げた。

市役所に着くと、1階に多くの市民が避難していた。エレベーターが止まっているので、階段で指揮室のある5階を目指した。各階の防火扉が全て閉まっていたので、開けながら進む。5階に着くと、秘書課のガラスの扉が施錠されていて開かない。指揮室は秘書課の向こうだ。秘書課に電話をしても誰も出ず、扉を叩いて指揮室に呼び掛けたがだめだった。たまたま4階から上がってきた若い職員に、鍵を持ってくるように言ってようやく中に入ることができた。

(震災に対応した〇〇市長の言葉)

～市長が登庁すれば、職員にも緊張感が伝わる～

自然災害に関しては、今まで予想もできなかった被害が頻発するようになっている。わずか数時間で状況が大きく変わる。私が重視しているのは、自分自身の感覚、感じる力を磨いておくことだ。職員が「市長はまだ登庁しなくてもいい」と判断し、そういう連絡をしてきても、自分の感覚として「出た方がいい」と思えば、躊躇せずに出て行く。市長が登庁すれば、職員にも緊張感が伝わる。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

(2) 災害等が予想される場合は待機を

市町村長は、災害等が予想される場合には即座に本庁舎に駆けつけることができるよう待機する。

・気象情報等によって災害等の危機事態が予想される場合には、自ら即座に本庁舎へ駆けつけ陣頭指揮を執ることができるよう、待機することが必要。(当然、出張等は控える。)

～すべきだった、出張中止の決断～

年に1度か2度の都内副町村長が集まる会議のため、副町長は前の日に島を出ていた。私は…△△県の全国大会に行くことになっていた。10年に1度の規模と言われていた台風は意識していた。なんとなく胸騒ぎがして、家を出るときに“飛行機が欠航になるといいな”とも思ったが、気象庁が3島にテレビ会議で行う台風説明会が午前11時から始まるのを前に「よろしく頼むぞ」といって庁舎を出て、予定通り飛行機が出た。島を離れるのを止める決断が、なぜできなかったのか。なぜ、出てしまったか。悔やんでも悔やみきれない。

翌朝、テレビニュースで島の様子を見て、茫然自失となった。△△県から連絡をしていただいた自衛隊機の機中で、空港に着くまでの間、いかなる災害なのか、何が起こったのかを、自分に認識させようと努力をしていた。

(台風災害に対応した〇〇町長の言葉)

～災害は休んでいるときに～

災害はわれわれ職員が休んでいるときや、いないときによく起きる。地震や水害、深夜か土日ばかりだ。首長は、できるだけ地元にいるのが鉄則だ。出張などを除いては、災害のことも考えて、できるだけ町外へ出ないようにしている。管理職にも、町から1時間を超えて外出する場合は、次の指揮権がある者に「頼むよ」と伝えておけと言っている。

(地震災害に対応した〇〇町長の言葉)

(3) 市町村外へ出る場合は権限代行者を所在させる

市町村長が即座に参集できない場合に備え、あらかじめ特別職の権限代行者（副市町村長等）を定め、周知しておく。

災害等が特に予想されない平常時において、市町村長が市町村外へ離れる場合は権限代行者を市町村内に所在させておくことが必要である。

- ・市町村長が即座に参集できない場合に備え、地域防災計画等においてあらかじめ特別職の権限代行者（副市町村長等）を定め、職員や防災関係者に周知しておくことが必要。
- ・災害等が特に予想されない平常時において、市町村長が市町村外へ離れる場合は、確実に権限代行者を市町村内に所在させておくことが必要である。
- ・こうした危機管理体制は勤務日の勤務時間帯だけでなく、休日及び夜間においても確保することが必要。
- ・なお、以上のような市町村長等を中心とする幹部の勤務体制については、あらかじめルール化し、秘書・庶務担当者に日常業務の中で確実に調整・確保させる。

～弁解の余地なし、代行者の総務課長不在～

町長、副町長が不在となった○日夕方、代行者である総務課長から「ピークとなる午前2時に一次配備を整えた」という連絡があり、「分かった」と言って、全国の首長が集まる会議と懇親会に出た。その後、全職員がいったん、家に帰ってしまっていた。これまでの台風の時には、必ず副町長が役場に残っていたので、私は当然、誰かいると思った。その時点で、関係機関からの情報が入らないようになっていた。長として、悔しいと言っても始まらない。弁解の余地はない。

(台風災害に対応した○○町長の言葉)

(4) 市町村長に常に連絡が取れる体制を

緊急時には、第一報を覚知した宿直等から、直接かつ迅速に、市町村長に情報が入る体制をあらかじめ確立しておくとともに、市町村長は、常に連絡を取れる体制をとっておく必要がある。

- ・緊急時には、第一報を覚知した宿直等（勤務時間帯であれば危機管理担当幹部）から、直接かつ迅速に、市町村長に情報が入る体制を確立しておくことが必要。
- ・市町村長は、何時いかなる時でも連絡が取れるよう、携帯電話を常に携帯するか、身近に置いておくことが必要（市町村長が所持する携帯電話は災害時優先電話に指定しておく）。
- ・自らを連絡が取れないような状況に置いてはならない（携帯電話等による連絡が取れないコンサートホールや映画館等へ行く場合には、確実に連絡が取れるよう対処しておく）。

～万が一に備え災害時優先電話を～

皆さんの携帯電話は、災害時優先電話に指定していると思う。これは、どこの会社でもできるもので、発信はかかり易い。かかってくることに優先はない。自分は避難所になって危ないといわれる場所に電話し、どの程度危ないか確認した。そのようなことが出来るので、万が一になっていない場合は、自治体関係は出来ますので、必ずした方がいい。

（津波災害に対応した〇〇市長の言葉）

～幹部職員に災害時用の携帯電話を持たせるべき～

当時、私の携帯電話は災害時優先通信になっていたが、各区長はなっていないかった。可能であれば災害時に指揮に当たる区長・局長にも災害時優先の公用携帯電話を持たせるべきだ。本震の2～3日後に各区役所とのテレビ電話が整備された。指示を的確に伝えるには、顔の見える通信手段が大事だ。

（震災に対応した〇〇市長の言葉）

～肝心なときに、携帯電話を持ち歩かず～

当時、携帯電話は持っていたものの、使用頻度も少なく、酒席が自宅前の料理屋で行われたこともあり、持ち歩いていなかった。防災担当の職員のところ、△△大学の□□先生から「火山性の地震が観測され始めた」との連絡が入り、担当職員は直ちに△△大学観測所に駆けつけ、私に知らせようと自宅に電話をくれた。そこから、私の居所を探すなかで、私と同席していた助役の元に「▽▽山が動き始めたようです。火山性の地震が観測され、回数も多くなっているが、震源はまだ深い」という一報が入り、事態が深刻化していることを知った。

(火山災害に対応した〇〇町長の言葉)

～大きかった LoGo チャットの活用～

2年前から、本格導入していた「LoGo チャット」が大きかった。個人の LINE で業務上のやり取りも始まっていて、情報の担当課長が導入したいと言ったので、役所全体の DX として令和3年度に導入していた。DX では先進事例で、導入後にはコロナ感染対策でも使っていた。

当初から、災害時に使うことは計画に入っていたが、今回やった災害対策本部を構成する本部員や関係職員に気象情報を共有するなどは、決めていなかった。

常にみんなが見てくれている。仕事のプラットフォームになってくれている。これがなかったら、(災害の恐れがある時に自宅にいて)がまん出来ないと思った。

注：LoGo チャットとは、セキュリティの高い総合行政ネットワーク (LGWAN) とインターネットで使える自治体専用のチャットツールで、スマホからも利用出来るサービス。提供会社によると、2024年2月時点で全国市町村の約8割が導入しており、災害対策本部で情報を共有するトークルームや、被害調査の担当者のトークルーム、災害現場からの写真と位置情報の連絡などで活用されている事例があるという。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

(5) 職員の初動体制の確立

市町村長が有効にリーダーシップを発揮できるよう、職員の初動体制（宿日直体制・緊急参集体制）をあらかじめ構築しておく。

- ・市町村長の指揮が有効に機能するためには、一定の職員が迅速に本庁舎等に緊急参集することが必要。
- ・そこで、まずは、夜間休日においても、緊急情報を迅速に把握できるよう、原則として職員のローテーションによる宿日直体制を構築することが必要。
- ・また、危機事態が発生した場合（または発生が予想される場合）、職員が速やかに参集できるよう、緊急参集基準において、緊急参集すべき事態、参集する職員の範囲等を明確に定めておくことが必要。
- ・年に一度は、市町村長始め全ての参集すべき職員が参加する緊急参集訓練を実施することが重要。

～幹部職員にも、具体的にイメージさせよ～

部長には、自分の部では、いざというときに課長にどういう指示を出すか、課長は、補佐や係長にどう指示するか。それぞれが、思考停止せずに具体的にイメージさせることが必要だ。例えば夜中の地震で出て行くのかどうか。一般の職員は、悩むと思う。立場がある僕らは、家族に「スマン」と言えばいいが。どうしたらいいかと問われても、僕からは答えが出ない。答えが出ないことが、ものすごい大変なこと。それは、専門家にも答えはない。千差万別で、事前の答えがない世界にいる。

(台風災害に対応した〇〇市長の言葉)

— 対応の遅れにつながった夜間の手薄な体制 —

「台風が接近した〇日、町幹部と防災担当者が全員帰宅し、午後6時半頃から約5時間半にわたって町役場を離れていたことが分かった。町長と副町長が公務で島外に出ていたことに加え、夜間の手薄な体制が、避難勧告を出さなかったことなど対応の遅れにつながった可能性がある。」

(台風災害に対応した〇〇町の事例：東京新聞)

～ 災对本部の環境整備も重要～

(前略) 首長が正確な判断を下すためには、経験豊富な防災担当職員が必要。防災担当の職員は2年や3年の短期で異動させないようにしている。災害時には首長はデータに基づいて迅速に判断をしなければならない。防災担当の部署で経験を積んだ職員がデータを分析し「これがこうなってこうだから、今こうした方がいいのではないかと、首長に進言できる、情報を上げられるような体制が大事だ。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

3 災害時の応急体制の早期確立

(1) 災害対策本部等の迅速な立ち上げ

準備、体制構築が早すぎて非難されることはないので、躊躇せずに災害対策本部等を立ち上げる。

- ・災害対策本部等（準備、警戒体制を含む。）の立ち上げについては、あらかじめ定められている設置基準等を踏まえつつも、最悪の事態を想定した本部の立ち上げを迅速に行うことが必要。
- ・災害対策本部等の立ち上げをきっかけとして、職員は災害対応という目的に向かって動き出す。早期に体制を立ち上げたことを非難されることはない。
- ・実際に迅速に災害対策本部等を立ち上げるためには、事前に対策本部配置図（レイアウト）を用意し、本部設置訓練を行うことも重要。
- ・関係機関から派遣された者を災害対策本部会議に参画させる等、状況認識を共有し、活動目標、対応行動、役割分担について確認・調整できる場を作る。

～関係機関が一堂に会して対策会議～

災害の直後から、内閣府、国交省、都庁、警視庁、東京消防庁、自衛隊、海上保安庁、東京電力など、みんなが町長室に集まって、朝と夕方に会議をした。副知事、内閣府審議官がいて、関係する全ての機関の関係者が一堂に集まって、町長トップで会議ができた。搜索もがれき処理も、初日からエリアを決めて、同時進行で実施し、混乱なく応急対応が出来た。

そこで係わった国交省のTEC-FORCEの人たちや気象庁の人たちとは、1週間後の台風で2次災害を起こさないために、並行して会議を持って、暫定的な基準を作って、被害の拡大を防ぐことが出来た。そういう体制を取っていないと、応急対応が出来なかった。

（台風災害に対応した〇〇町長の言葉）

～職員が『不要』と言っても、対策本部開設～

もともと、職員からは「こんな程度で災害対策本部を開設する必要がない」というレベルでも、本部を作ってきた。あとになって、「何もなかったね」ということはいい。とにかくレベルごとに職員参集を決めて、待機するという体制を取っていた。私はすぐにここに来る。報道のカメラより、先に来るようになっている。

(震災に対応した〇〇市長の言葉)

～市長の判断による早期の災害対策本部設置～

通常、〇〇市では気象警報が発表された場合に災害対策本部を設置することになっているが、7日深夜から8日の明け方にかけて台風第18号が〇〇市に最接近することが予想されたことから、「明るいうち、風雨が強まる前の避難判断」を関係者が市長に進言し、市長も夜間避難時の危険性を踏まえ即決断、早期に災害対策本部を設置した。

(台風災害に対応した〇〇市の事例)

(参考)

〇〇市の避難情報発令運用マニュアルによれば、災害対策本部は警報発表の後に設置することになっているが、今回は関係機関との調整の後、発表前の7日15時に設置し、職員の配置の確認および第1回本部会議を開催した。同16時に避難準備情報、同23時15分に避難勧告を発令し、計353人が避難施設に避難したが、うち342人は避難勧告の発令前までに既に避難施設への自主避難を終えた。

－明暗を分ける災害対策本部の設置時期－

<災害対策本部の設置が迅速だった事例>

甲市		乙町	
16日	<u>0:00</u> 警戒本部設置	16日	<u>1:50</u> 災害対策本部設置
	2:10 市全域に避難準備情報		1:50 ○○地区に避難勧告
	3:55 市全域に避難勧告		
	<u>5:10</u> 災害対策本部設置		
	(死者0名、負傷者0名、建物被害2棟)		(死者0名、負傷者0名、建物被害0棟)

<災害対策本部の設置が迅速でなかった事例>

丙町	
16日	<u>6:10</u> 災害対策本部設置
	6:20 ○○地区に避難指示
	7:30 ○○川流域に避難勧告
	(死者1名、負傷者0名、建物被害4棟)

※ 令和3年5月の災害対策基本法改正により、避難勧告は避難指示と一本化。また、避難準備情報は現在の高齢者等避難に当たる。

～災害時に明らかになった災害対策本部の弱点～

災害対策本部の核となる「指揮室」は5階にあり、元は貴賓室だったところ。「危機管理防災総室」は3階で、「情報調整室」は4階。こんなに離れていては機能しない。市長に就任して最初に改善しようと言ったが、設備の関係でできずにいた。今回、やはりフロアが分かれていたことで難儀した。職員が上から下に階段で行ったり来たりという状況は非常によくはない。やはりワンフロアにぶち抜きで災害対策機能を配置すべき。テレビ会議などをしたくともネットワークが繋がらないなどの「弱点」も見えた。今、改善を考えている。

(震災に対応した○○市長の言葉)

～非常用電源損傷で庁舎が使えず～

地震から30分後に役場に着いたとき、辺りは真っ暗だった。すぐさま、役場が使える状況なのか確認したが、非常用発電機などが使えず通信機器も損傷していた。庁舎の電話が使えないので、情報が入ってこない。やってくる職員も、電話すら使えない役場庁舎にいても災害対策の業務ができないので、直接、避難所勤務に従事するよう指示した。

地震から1時間半後、車で5分の保健福祉センターに災対本部を設置することに決めた。役場駐車場には、周辺の町民が何百人と避難されていたので、その対応のため、総務課長を「現地対策本部長」として残すことにした。職員には、使えるところを避難所として全部開放し、貼り付くよう指示した。この段階では、調整のために、そこに職員が必要だった。

翌朝に電気が戻ったので、役場庁舎の大会議室へ災対本部を移転したが、その20時間後に本震に襲われ、町には更に甚大な被害が拡がった。保健福祉センターに災対本部を移転したのは本震から半日経っていた。

(震災に対応した〇〇町長の言葉)

～普段から災害に備えた体制構築を～

人事異動時期の直後の地震発生で、防災部局のスタッフの3分の1強が防災に関しては新人だった。〇〇県では、危機管理防災課に3年以内に勤務していた職員は、災害が発生すると自動的に防災に呼び戻す制度を作っていたが、今回はこの制度がうまく機能した。

反省の一つが県庁庁舎の配置問題だった。知事室は本館の5階にあり、防災センターは別棟の新館の10階に配置されている。前震発生直後から、エレベーターがストップする中で、知事や関係職員はここを何度も行き来しないと行けなくなった。

エレベーターは震度5以上で自動的にストップし、業者が点検しないと再開できない。余震が頻発する中で、まったくエレベーターが使えない状況が続いた。防災センターは階段でも頻繁な移動が楽な2階か3階に設置しておくべきだった。そうでないと知事や職員が疲弊してしまう。

困ったのは、災害対応にあたる防災部局の職員の食料が無くなったこと。県庁内にも備蓄食料は一定量置いてあったが、1日分がやっとなかった。見直しが必要と痛感した。

(震災に対応した〇〇県知事の手紙)

～地震翌日に市の保健医療福祉調整本部～

前年〇月〇日の地震発生の翌日、内閣府調査チームの一員からのアドバイスで、市災対本部「生活サポート部会」を立ち上げていた。このため、〇日の地震翌日に「保健医療福祉調整本部」を、部会を置いていた健康増進センターに設置した。

保健医療福祉調整本部をいち早く立ち上げていたことで、市役所本庁がハードの被害に対応し、保健医療福祉調整本部が高齢者独居世帯のローラー作戦など住民対応を発災直後からできた。これが、あとでいろんなところで効いてきて、すごくよかった。

(震災に対応した〇〇市長の言葉)

(2) 情報収集は待つだけでは駄目

声の出せない地域ほど最悪の事態が起きている可能性が高い。被害情報の取れない地域こそあらゆる手段を用いて情報を取りに行く。

- ・被災情報を迅速かつ正確に収集する体制を確立することが重要。
- ・被害の大きい地域からの情報ほど入手が遅れる（声を出せないところが最も被害が大きい）ことを肝に銘じておくこと。したがって、災害時には、情報の入ってこない地域の情報を積極的に取りに行くことが必要。
- ・都道府県、警察、消防機関、自衛隊等から情報を収集することも重要。
- ・情報を取りに行くに当たっては、職員の安全確保に万全を期す。
- ・この場合、全国の地方公共団体及び防災関係機関等において通信衛星を共同利用するための設備（地域衛星通信ネットワーク）があるので、いざという時に使えるよう説明を受けておく。
- ・避難指示等の市町村長の判断に役立つよう、あらかじめ発災時にどのような情報をどのようにして収集するのかを定めておくことが重要。
- ・気象庁ホームページの大雨・洪水警報の危険度分布等から、市町村内のどこで災害発生の危険度が高まっているかを積極的に把握する。
- ・気象台や河川事務所等の関係機関から、現状や今後の見通しを積極的に聞き取る。

－被災状況が外部に伝わらなかった－

自衛隊の大型ヘリによる救出活動が始まったのは 24 日午後。家族 3 人で避難した会社員の男性 (51) は 23 日夜、ラジオを夜通し聞いていたが「〇〇村」の名は出ず、「このまま連絡が全然こないのではないかと不安になったという。

(震災における〇〇村の事例：朝日新聞)

～情報収集の精度を上げることが必要～

ここ数年ホットラインで国・県などとトップ同士で繋がるできるようになっています。これって判断するタイムラグを生じさせないという意味で非常に重要なポイントだと思っています。

最善最良の判断を求めるために、我々は国・県からの情報であるとか、各区長さん、また自主防災組織・消防団からの情報をできる限り収集して判断しているので、そのところの情報を共有する仕組みを徹底すると、その精度が上がりますから。情報収集の精度を上げることが、やっぱり市民の生命を守るのに一番の近道なのかなと思う。これからはそのところをもう少ししっかりと作り上げていく必要があるなと思っています。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

(3) 職員の安全・健康に配慮

最悪の事態を想定して、災害時の応急対応に従事する職員の安全管理に配慮する。また、災害時の応急体制に従事する職員の健康管理にも十分気を配る必要がある。

・災害時には、応急対応に従事する職員、消防団職員を含む関係者が犠牲者とならぬよう、最悪の事態を想定して安全管理に配慮する必要がある。

・発災後に増大する業務などにより、心身ともに疲弊してしまう職員がいることから、職員の健康管理にも十分気を配る必要がある。また、トップに立つ首長も自らの健康管理に十分留意することが必要である。

～職員の方々も一時退散をさせてあげてほしい～

実は、〇〇市の職員もたくさんたくさん犠牲になっています。・・・正職員 295 名のうちの 68 名が津波で犠牲になっております。

公務員というのは、逃げられないですよ。もし有事の際に公務員が一番初めに逃げたら、市民にたくさん犠牲者が出ているにもかかわらず、公務員がみんな元気だったら、市民の人は何て言うか、それを考えただけでも公務員は逃げられない。・・・でも、公務員は逃げられなかった、そして私も逃がしてあげられなかった。そういう思いにもかかわらず、ふだんの心持ちだという一言で、うちは社員教育ができているみたいな話をされてしまう。本当に残念でならない。

ですから・・・特に首長さんが来ておられるときには、あえてこの話をし、そしてお願いをしています。有事の際には、時と場合によっては公務員の方々、職員の方々も一時退散をさせてあげてほしい、そういうルールにしてほしい。

(津波災害に対応した〇〇市長の言葉)

－災害対応に当たった職員が津波の被害者に－

平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災発生時、〇〇町においては、当初 6 メートルという津波予想が出されていた状況下で、職員が庁舎で災害対応を行っていたが、実際には庁舎屋上の床上約 2 メートルの高さまで津波が押し寄せ、度重なる津波によって庁舎は骨組みだけとなった。屋上にいた職員約 30 人のうち、アンテナにしがみつくなどして波に耐えた 11 人は助かったものの、庁舎に詰めていた他の職員や住民は津波で流され犠牲になった。犠牲になった職員の中には、本庁舎で津波来襲の 15 時 25 分頃まで、防災無線放送で繰り返し住民に避難を呼び掛け続け、津波に巻き込まれた者もいた。

(津波により職員が犠牲となった〇〇町の事例)

～頑張っている職員をケアすることも重要～

長期の災害対応を見越して職員には、早い段階で「最低でも週 1 日休むように」、「丸 1 日休めなかったら半日を 2 日でもいいから休むように」、「休んでしっかり食事を取って、睡眠も取るように」という指示を出していた。そういうことも大事だと思っている。

(震災に対応した〇〇市長の言葉)

～疲弊する職員への目配りを。「1 日 1 回笑おう」というメッセージ～

やはり、時間とともに自分自身も職員も疲弊する。職員への気遣いは大切。職員が課題を抱え込まないように、首長のほうから困っていることを聞き出し、声掛けをしたりする必要がある。1 日 1 回でも笑うことが大切、と思っている。発災から 1 か月ほどたったころだと思うが、職員にもそういうことを伝えた。

(震災に対応した〇〇市長の言葉)

～長期戦を想定した職員のローテーション作りが大切～

大きな災害が起きた場合は、もう全職員で当たらないと、それでも手が足りないんですね、そうすると休めないんですよ。よそでも職員が寝ないで対応してますよね。そこで問題になるのは職員の健康管理です。言うたら責任感の強い人は寝ずして何日も対応するんだよね。そうして倒れたところもあったというのを聞くと、もう強制的にローテーションを組むようなシステムを考えとかないかなと思いました。

よその首長さんあたりを見ても、休んでますかと聞くと、俺は3日寝ていないとか聞くんですよ。それで済めばよいけど、今回の災害がもっと大きくなったら対応の仕方がどんどん増えますから、最大のことを考えておかないといけないというか、そういう備えが必要だと気づかされました。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

4 避難指示等の的確な発令

(1) 避難指示等の意義と重要性

災害が発生する危険性が高い状況を地域の住民に直接伝達する最も有効な手段が避難指示等を発令すること。

避難指示等の発令は、住民の生命を守るための災害時における市町村長の最大の使命。

・住民は気象情報をテレビやインターネットを通じて入手することが可能であるが、自らが所在する地域が実際に災害発生の危険性が高まっているのかどうかを判断することは困難。

・このため、市町村長が地域住民に対して、当該地域に災害が発生するおそれが高まっている状況であり、命を守るための避難行動をとる必要があることを訴えかけることが極めて重要であり、そのための手段が避難指示等の発令。

・令和3年5月の災害対策基本法改正を踏まえ改定された、避難情報に関するガイドライン（令和3年5月）には、高齢者等避難、避難指示、緊急安全確保の発令基準や伝達方法、防災体制等を検討するに当たって、参考とすべき事項が示されている。

警戒レベル	状況	住民がとるべき行動	行動を促す情報
5	災害発生 又は切迫	命の危険 直ちに安全確保！	緊急安全確保※1
<警戒レベル4までに必ず避難！>			
4	災害の おそれ高い	危険な場所から全員避難	避難指示（注）
3	災害の おそれあり	危険な場所から高齢者等は避難※2	高齢者等避難
2	気象状況悪化	自らの避難行動を確認	大雨・洪水・高潮注意報 （気象庁）
1	今後気象状況悪化 のおそれ	災害への心構えを高める	早期注意情報 （気象庁）

※1 市町村が災害の状況を確実に把握できるものではない等の理由から、警戒レベル5は必ず発令されるものではない

※2 警戒レベル3は、高齢者等以外の人にも必要に応じ、普段の行動を見合わせ始めたり危険を感じたら自主的に避難するタイミングである

（注）避難指示は、令和3年の災対法改正以前の避難勧告のタイミングで発令する

警戒レベルの一覧表（周知・普及啓発用）

（「避難情報に関するガイドライン（令和3年5月）」（34ページ）から抜粋）

—避難勧告発令の遅れが訴訟にまで発展—

「裁判長は、5人が避難を開始したのが避難勧告より前の同9時6分だったと認定、死亡との因果関係がないと、原告の訴えを退けた。（中略）一方で、田中裁判長は行政には防災計画に従って避難勧告を出す義務があるとし、「漫然とした勧告などで住民に被害が生じれば違法になりうる」とも言及。その上で同集落を対象とした勧告を同7時58分に出すなどしていれば「死亡という結果を回避できた可能性は否定できない」とした。」

（豪雨災害に対応した〇〇町の事例：神戸新聞）

—避難勧告等を発令しないと、住民の逃げ遅れにつながる可能性—

〇〇県〇〇市で〇〇川の堤防が決壊した時、決壊地点の周囲の多くの地区には市が避難指示を発令していたのに、最も近い「□□地区」（〇月現在〇世帯）には発令していなかったことが、市への取材で分かった。市は「（□□よりも）上流で水があふれ出したため、そちらの対応に追われてしまった」と説明。指示が出なかったことが住民の逃げ遅れにつながった可能性がある。

（豪雨災害に対応した〇〇市の事例：毎日新聞）

～住民からの電話対応に追われて、避難勧告が発令できなかった～

「〇〇水位観測所では、氾濫注意水位を超過し、今後も上昇する見込みがあるので注意するように」（〇〇県の水防計画においては、水防活動の参考とするため水位を通報することとしていた）。〇〇町は、避難勧告の発令基準を満たしていることを認識していたが、住民からの電話対応に追われ、町長に報告されなかった。

（台風災害に対応した〇〇町の事例）

※ 令和3年5月の災害対策基本法改正により、避難勧告は避難指示と一本化。

～短い時間での状況判断は難しかった～

河川の水位上昇が早く、「警戒レベル3高齢者等避難」発令から「警戒レベル4避難指示」発令までわずか4分、「警戒レベル5緊急安全確保」発令まで1時間30分弱と短かったので、この間の状況判断は難しかった。特に、川の傍にある学校は心配した。周辺の道路が浸水し、保護者も近づけない場所もあった。直ぐに水が引いてくれたので良かったが、教育委員会や関係所管課との情報共有や対応について、反省も残った。また、「警戒レベル5緊急安全確保」は、河川水位情報をもとに発令し、住民には適切な避難行動をとっていただいたが、中には、自宅周辺が浸水していても、市指定緊急避難場所まで避難しようとしたケースもあった。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

～想定にこだわりすぎず、空振りを恐れず、動画で市民に呼びかけ～

避難の呼びかけは、メールやLINEなどの文字情報も大事だが、切迫感が伝わりにくい。今回は「緊急市長メッセージ」の動画を急ぎ撮影しネットで配信し、私自身が顔を出して見せて安全確保を呼びかけた。「市長が言っているのだから」と受け止めてもらえて、手ごたえを感じた。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

～住民の避難行動につなげるために～

住民の避難行動に繋げるために、少しきつい口調、命令口調で「逃げろ」「避難しろ」と呼びかけた。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

(2) 「見逃し」よりも「空振り」を

特別警報などの生命に関わる気象情報の伝達や避難指示等の発令は、「見逃し」より「空振り」の方が良く、昼夜を問わず、あらゆる手段を用いて住民へ伝達するとともに、要配慮者については昼間から早めの避難準備行動を促す。

- ・気象情報の伝達や避難指示等の発令について、「空振り」は許されるが「見逃し」は許されず、プロアクティブの原則を踏まえ、何よりもまず、「命を守る」ということを最優先に、躊躇することなく迅速に住民に伝達することが必要。発令すべき指示等を出さなかったり、発令が遅すぎたりしてはならない。
- ・人間の心理には、自分に迫る危険を過小評価して、心に平穏を保とうとする強い働き（災害心理学において、「正常化の偏見」と呼ばれる。）がある。「人は逃げないものである」ということを知っておき、いかに住民に危機感を伝え、実際の避難に結びつけるか、ということが重要。
- ・大規模災害時には、災害情報等が集まらないことも多く、情報不足の中でトップの判断が非常に重要となり、いざという時には市町村長自らが住民に直接伝えるようにするべきである。
- ・高齢者や障害者などの要配慮者の避難には時間がかかることを勘案し、夜間の避難とならぬよう、昼間から早めの避難行動を促すべきである。

～町民を守るためには、プラス1のリスク対応を判断する必要がある～

町長として町民の生命を守るためには、気象庁の想定にプラス1のリスク対応を判断する必要があると考えている。町職員は規定に沿って仕事をする。その規定を越えた対応を、職員に指示できるのは首長だけだ。今回の場合は、大きな浸水被害がなかったため、空振りという人がいるかもしれないが、私は気にしない。東日本大震災を経験したものとして、大きな被害が起きた時の苦しさや悲しみ、大変さを知っているから。

(地震災害に対応した〇〇町長の言葉)

～災害対応の空振りは「素振り」。すればするほど力がつく～

いろんな災害対応があるが、結果的に空振りに終わることもある。自分の中では空振りではなく、素振りだと考えている。野球でもゴルフでもバドミントンでも、素振りすればするほど、力がつくと考えている。

(豪雨災害、台風災害に対応した〇〇町長の言葉)

～後悔は先に立たない～

〇〇市中心部の雨はそれほどではなかったが、××地区の自治会長から、「日ごろの雨の降り方と違う。異常だ。避難所を開けて欲しい」と防災・危機管理室に電話が入った。

(～中略～)

市のマニュアルには、避難勧告・避難指示の基準(雨量・河川水位など)が明記されていたが、雨の降り方やレーダーの状況を見て、基準に達する前に出していった。「オオカミ少年」と言われてもいいので、先にやらないといけない。後悔は先に立たない。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

～避難所開設情報を早期に提供、自主避難促す～

初期の対応が遅れたからとにならないよう、いつ避難をさせるのかが頭にあった。火山性地震が増えた翌朝、△△大学の観測所に詰めていた町職員が、火山性地震の震源はまだ深いところにあるという非公式の情報を伝えてきた。このため、法的な避難勧告や避難指示の前の段階だが、火山性地震の情報を提供するとともに、避難所の開設という情報を提供して自主避難を促すことを、第1回の災対本部会議で決定。28日の午前中には「自主避難される方は□□公民館が避難所となっております」という広報を、防災行政無線などで流すことができた。

翌朝、△△大学の▽▽教授から、同日午前の噴火予知連で踏み込んだ見解を出すとの非公式情報を得て、その後の災対本部会議で法に基づく避難勧告を出す体制整備を確認。初の噴火予知情報となった「緊急火山情報」を受けて、危険地域への避難勧告と、周辺への自主避難の呼び掛けを決定し、防災行政無線で住民に伝達。記者会見も行った。

(火山災害に対応した〇〇町長の言葉)

～要援護者への対応は迅速・具体的に～

土砂災害は、そこで終わらない。1週間後の台風もあり、気象庁の暫定警報基準に合わせて、危険な区域には、避難準備情報を出す前でも、早めに要援護者に希望を取って逃げてもらうなど、対応策を具体的に決めた。そうすると、廃校の体育館を避難所にして、そこに年寄りを受け入れようとしても、ストーブを20個使っても寒くてダメなことが分かってくる。いままでは、致し方ないと考えていた避難所の矛盾とかも、具体的に出てくるので、それを具体的に対応していくしかない。

(台風災害に対応した〇〇町長の言葉)

－甚大な被害はなかったが、避難してよかった－

避難準備情報発令後の避難状況を把握した上で、避難勧告発令のタイミングが議論された。气象台からの情報により・・・現在は風雨ともに小康状態であるが、あと1時間もすれば強まることが予想された。また、県と气象台に土砂災害警戒情報発表の可能性を問い合わせた結果、「可能性あり」との回答であった。・・・台風最接近の約1時間前の23時15分を避難の最後のタイミングと考え、避難勧告発令に踏み切った。

両地区とも甚大な被害はなかったが、自主避難者らは「今回は風雨ともに大したことはなかったけれど、避難してよかった」「避難所ではお茶や毛布も提供してもらい、他の人と一緒にいることで1人で家の中にいる心細さが解消された」といい、次回の災害時にも早めの自主避難をしたいという。

(台風災害に対応した〇〇市の事例)

－情報伝達は最速に、伝達手段は最大限の活用を－

関東地方を中心に広範囲で集落の孤立が発生した豪雪災害の際に、〇〇市においては、降雪の前日から、登録制メールやホームページ、防災行政無線等を使用して住民に気象情報の提供や外出・路面に対する注意喚起等を行った。

(豪雪により孤立集落が生じた〇〇市の事例)

—早期の避難勧告は見事な対応—

気象庁は9月16日5時5分に福井県、京都府、滋賀県のほぼ全域に「大雨特別警報」を発表しました。(中略)

大雨特別警報が発表される数時間前に〇〇市では全所帯に避難勧告しています。雨の異常な降り方に対して自治体が独自に見事な対応をしました。

(豪雨災害に対応した〇〇市の事例：福井新聞)

—避難情報遅れに非難—

集中豪雨が襲った12日、〇〇市では中心部を流れる△△川の一部が氾濫し、同市□□では家屋の流失や損壊など甚大な被害が出た。氾濫は午前7時過ぎには始まっていたとみられるが、市が一带に避難指示を出したのは2時間後の9時20分。住民からは避難情報の遅れを問題視する声も出ており、市の危機管理体制の在り方が問われそうだ。(中略)

市危機管理防災総室は「職員の多くを▽▽橋などで土のうや避難所開設に充て、パトロールなど情報収集がおろそかになった」と釈明。国土交通省や県などからの情報もなく、状況を把握できなかったという。

自宅が床上浸水した◇◇さん夫妻は「テレビで見た避難情報は◎◎までで、(●●地区には)何も指示もなかった。川があふれ、ひざ上まで浸かりながら高台に避難した。もっと早く出ていれば。」と市の対応に疑問を投げ掛けた。

(豪雨災害に対応した〇〇市の事例：熊本日日新聞)

(3) 避難指示等の発令に関する判断基準の確立

平常時から、気象情報等に対応した避難指示等の発令基準を設定しておくことは、避難指示等のスムーズな発令をする上で欠かせない。

- ・避難指示等をスムーズに発令するため、あらかじめ具体的かつ明確な判断基準を定めておく必要がある。
- ・判断基準が抽象的では、実際の避難指示等の発令に迷いが生じ、時間を要することになる。過去のデータや専門機関・専門家等の知見に基づく具体的な判断基準が迅速な意思決定に役立つ。
- ・災害への対応について、未来永劫にわたって不変の基準は存在しないので、判断基準については、災害経験を踏まえ更新を怠らないことが重要。
- ・避難指示等の発令対象地域を特定できないと、市町村全域に発令を行うこととなり、住民の避難行動につながりにくく（自分のところは大丈夫という認識が生じてしまう。）、出来るだけ地域を限定した避難指示等を発令すること。

－発令基準の曖昧さが大きな被害に－

「市によると、避難勧告などの発令基準については地域防災計画で規定しているが、〇〇市の場合は『降雨により、山崩れ、斜面崩壊、地すべり、土石流等土砂災害の発生が予想され、避難を要すると判断されるとき』という抽象的な表現にとどまっているという。自治体によっては、積算雨量の数値や土砂災害警戒情報の有無など細かに基準を定めているケースもあり、市長は『他自治体と比べれば、現状の対策は決して高い次元のものではなかった。今後検証する』と述べた。」

(豪雨災害に対応した〇〇市の事例：毎日新聞)

～避難指示を発令するか否か「総合的判断」の意味を問い直す～

今回の災害を受けて、避難情報の発令判断基準を見直した。見直し前の避難情報の発令判断基準には「総合的に判断」という言葉があった。今回は、急峻な地形に囲まれている当市において、夜間で暗く、雨が断続的に強弱を繰り返すなかを、避難所まで行くことが二次災害につながるのではないかという懸念もあり、避難指示を出すとしても明るくなってからだという「総合的な判断」をしたが、結果的に人的被害が出てしまった。今後は、防災気象情報を確認しながら、県や気象台と連携し、以前とは異なる意味での「総合的な判断」をしていかなければならない。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

(4) 「空振りで良かった」と思える住民意識の醸成

避難指示等を発令した結果、被害が発生しなかったとしても、「空振りで良かった」と捉える住民意識の醸成を促進すること。

- ・災害を経験した住民は、被害が発生しなかったことを「空振りで良かった」と捉える意識が醸成されているが、災害を経験していない住民は、被害が起こらなくて当然と捉える傾向がある。
- ・市町村長は、平常時から避難指示等をどのような場合に発令するか、また発令時にどのように行動すべきか等について、住民に直接説明することが必要。
- ・避難指示等の発令を前提とした住民や自治会、自主防災組織等が参加する実践的訓練を定期的実施することが重要。ノウハウがない、多忙である、時間がないなど、できない理由を考えるより、まずはできる訓練を実践してみる。
- ・日頃の訓練の積み重ねが、避難指示等が発令された場合の対応について理解を深め、いざという時の迅速な住民避難に結び付く。
- ・結果として災害による被害が発生しなかった場合でも、「空振りで良かった」と捉える考え方が住民と行政の間で共有できるようになり、行政がオオカミ少年として非難されることもなくなる。

～市町村長による粘り強い説得～

△△岳が噴火をしたときに、2か月ぐらいの間に8回も避難勧告を出したが、実際に避難をしても何も起こらないため、住民やマスコミから「行政のアリバイ作りのために避難勧告を出しているのではないか」との批判やバッシングが出た。

そこで、市長が前面に立って直接住民の方々を説得し、「避難していただければ命は助かりますよ。そして空振りに終われば財産も助かりますよ。」と何度も説明会を開催して、ようやく地元の皆さんも信頼してくれた。

(火山災害に対応した〇〇市長の言葉)

～市民に対しては「怒られるくらい情報提供」～

情報伝達には 10 種類のツールを使っている。まず自分のことを守って、そしてお隣さんと情報共有。我々としては怒られるくらい情報提供するしかない。残念だったのは防災ラジオの電源が入っていない人がいたこと。

避難情報を市民に伝える 10 種類のツール

①防災無線 ②防災ラジオ ③市情報メール ④市ホームページ ⑤行政放送（チャンネル△△△）⑥FM〇〇 ⑦市公式LINE ⑧緊急速報メール ⑨Lアラート ⑩広報車

また気象警報以上の防災気象情報についても、発表されたら直ちに③④⑤⑥⑦で伝えられる

（豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉）

～住民意識の醸成は持続的に、時間をかけながら行う～

住民には、あまり「防災」と言わないで、持続的に、時間をかけながら、徐々にやって行く。そういう意識がなければ、住民を巻き込んでやってもあまり効果がない。火山災害では、噴火前の登山学習会や、噴火後のジオパークが、火山と共生する意識を持ってもらう役割を果たしてくれるはずだ。

（火山災害に対応した〇〇町長の言葉）

～「空振り」にも理解を得られるよう住民意識の醸成を～

今回被害の大きかった〇〇市と△△市では注意情報が出ても、防災無線で周知するなど特別な対応は取っていない。△△市の担当者は「頻繁に発表されるのに当たらない。県単位の注意情報ではどの地域で発生するかもわからず、住民に避難しろとは言にくい」と話す。

一方、昨年5月に竜巻で被害が出た□□市では被災以降、竜巻注意情報が発表されると約40台の広報車を市内に巡回させ、防災無線でも注意喚起。2日午後にも気象庁発表があり、広報車が市内を回った。同じ昨年5月に被災した▽▽市も、Jアラートを通じて県に注意情報が伝達されると、自動的に防災無線で住民に周知されるよう変更。担当者は「夜中に出ることもあるが理解してもらうしかない」と話す。

（竜巻災害に対応した4市の事例：日本経済新聞）

5 都道府県、消防機関、自衛隊等に対する応援要請

(1) 関係機関へまず一報

まず、都道府県、消防機関、自衛隊等へ一報する。

・危機事態が発生した、又は、発生するおそれがある場合、まずは都道府県（危機管理監等）に報告する。都道府県知事には、消防機関の県内応援等のほか、消防庁に対する緊急消防援助隊の派遣、自衛隊の災害派遣等の要請権限があり、市町村からの一報により、国への要請や都道府県としての対応の検討を早期に開始できる。

・自衛隊に対する正式な派遣要請手続は、都道府県が行うこととなっているが、市町村長は、都道府県知事に対し災害派遣要請を要求した場合又は要求できない場合には、自衛隊にその旨及び災害状況を通知することができる。

まずは、災害発生的事实を一報するとよい。この際、市町村長が連絡すべき部隊長が誰であるか、現地の自衛隊部隊に相談・確認しておく。

・大規模災害発生時には、災害対応を行う人的体制が圧倒的に不足する。都道府県や周辺市町村等からの応援のほか、総務省や地方3団体等による「応急対策職員派遣制度」に基づき、都道府県外から「対口支援方式」により応援職員の派遣を受けられる。

また、対口支援に先立つ応援職員のニーズ把握や、災害対応についてのアドバイスをを行う「総括支援チーム」（災害マネジメント総括支援員（GADM）や災害マネジメント支援員等で構成）の派遣も受けられる。

被災市区町村においては、都道府県に対して、躊躇なく派遣要請を行う必要がある。

～助かった災害マネジメント総括支援員～

△月△日に〇〇県から派遣された災害マネジメント総括支援員（※）の方には、非常に助けられた。阪神・淡路大震災を経験し、東日本大震災では東北にも派遣され、研修も受けてきた人で、頼りにしていた。次にこうなるということを段階段階で言ってくれ、よく調整もしてくれて、何でも言ってくれた。総括支援員を信頼し、できるだけ活用をした方がいい。〇市は中核市で、それなりの度量があるので、外部からの良い意見を聞いて合理的にやることができているのだと思う。良いものは取り入れ、役に立ちそうなものは貪欲にやらせてもらった。各方面に言われるまま、図々しくお願いもし、かなり応えていただいた。

（豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉）

※総務省及び消防庁が実施する研修を受講し、総務省に登録。「総括支援チーム」のリーダー。

応急対策職員派遣制度について（平成30年3月創設）

（1）総括支援チームの派遣（災害マネジメント支援）

- 対口支援に先立つ先遣隊として、被害状況、応援職員のニーズを確認
- 被災市区町村の災害マネジメントを支援

※ 災害が発生するおそれでも派遣できる。

<総括支援チームの構成イメージ>



※ 都道府県・指定都市等の推薦を受け、総務省・消防庁で実施する研修を受講 ⇒ 名簿に登録

登録者数 : 災害マネジメント総括支援員 727名
(R6.12末現在) 災害マネジメント支援員 1,161名

（2）対口支援チームの派遣（マンパワー支援）

- 避難所の運営、罹災証明書の交付等の災害対応業務の支援
- 都道府県（都道府県は管内市区町村と一体的に支援）又は指定都市を、原則として1対1で被災市区町村に割り当て
- 原則として、総括支援チームとセットで決定

〔応援職員の派遣実績（令和6年11月30日時点）〕

- 平成30年3月の応急対策職員派遣制度構築以降の派遣実績
 - ・ 総括支援チーム（延べ人数）：4,394名
 - ・ 対口支援チーム（延べ人数）：157,626名

〔応援団体決定までの流れ〕



— 県は派遣要請前に自衛隊に連絡を
自衛隊待機部隊は発災直後から活動開始 —

〇〇県北部を震源とする地震が発生し、県内では最大震度6弱を観測した。

< 県の対応 >

県では、前震発生後のおよそ30分後の0時44分に、陸上自衛隊第△△普通科連隊に事前連絡を行い、同日1時28分に自衛隊の連絡幹部が県災害対策本部に到着した。県では市町村等から入手した被害情報を提供し、今後予想される災害派遣要請に対応した迅速な部隊の出動に向け準備を整えるよう依頼した。

本震発生約1時間後の8時10分に□□町より自衛隊の派遣要請の連絡を受けたのを始めとし、▽▽町、◇◇町及び◎◎町から、道路啓開や給水等について要請があった。県は、これらの要請を受け、自衛隊連絡幹部と派遣部隊の規模等の調整を行い、10時40分に最初の自衛隊災害派遣要請を行った。

< 自衛隊の対応 >

自衛隊では、前震発生直後、0時39分に第●戦車大隊偵察隊を〇〇県内の3町に派遣したのを始めとし、第△△普通科連隊連絡要員及び偵察隊を震度の大きかった町に派遣し、状況の把握に努めた。

(震災に対応した〇〇県及び管内市町村、自衛隊の事例)

～ 応援の仕組みを理解し、頼れるところは頼る ～

大災害が起きた場合の自治体支援のシステム、仕組みについて、事前の勉強が不足していたと思う。国や自治体、自衛隊などから応援を受けるという経験がなく、最初は次々に入ってくることに戸惑った。被害の情報が限られている中で、どんな支援を頼むべきか、例えば道路啓開をどの場所から依頼するか、そういうことを決めるのは難しかった。そのときどきで即決していたが、それが正解だったかは分からない。

災害時はこういうふうに応援職員が入って来る、ということが経験して初めて分かった。今になってみれば、応援職員にもっと遠慮なく頼めばよい部分もあったと思う。災害前から支援の仕組みについて理解していれば、もっとうまく対処できたかもしれない。

(震災に対応した〇〇町長の言葉)

(2) カウンターパートの連絡先の把握

都道府県、消防機関、自衛隊等のカウンターパートの連絡先を把握・登録する。

・危機事態において緊密な連携が必要な関係機関（都道府県、自衛隊、消防機関、警察、地方整備局、地方気象台等）については、市町村長自身が直ちに連絡できるよう、自らのカウンターパートを把握するとともに、携帯電話番号を交換して電話帳に登録するなど、平素から連絡先を把握しておくことが必要。

【連絡先を把握すべき機関（カウンターパート）】

- ①都道府県（危機管理監等）
- ②自衛隊（当該市町村を担当する連隊長、隊長、大隊長、又は、中隊長）
- ③消防機関（　　　　　〃　　　　　消防長又は消防団長等）
- ④警察（　　　　　〃　　　　　警察署長等）
- ⑤地方整備局（　　　〃　　　　　事務所長）
- ⑥地方気象台（　　　〃　　　　　台長）

～電話番号と責任者の名前は確実に把握を～

非常に大きい災害では自衛隊に災害出動要請をすることになります。・・・マニュアルを見たら、災害の規模が大きい時には知事は自衛隊に災害出動を要請すると書いてあって、それだけです。いったいどこの誰にすればいいのか。周りの人に聞いてもよくわからない。・・・自衛隊の人に聞いたら、どこでもいいですと。例えば市ヶ谷の防衛庁（注：現在の防衛省）でもいいし、〇〇県には△△市に陸上自衛隊の駐屯地もあります。第□普通科連隊がおられます、そこでもいい。それから、やはり△△市で▽▽市との境界のところに航空自衛隊もあります。◇◇基地です。そこでもいい。各県には自衛隊の地方連絡部（注：現在の地方協力本部）、地連（同じく地本）もあるので、そこでもいい。・・・それなら私のマニュアルには少なくとも電話番号を書いて、その責任者の名前を書いておいてくれ。私にとって、自衛隊との関係の分野でいえばマニュアルはこれだけでいいのです。・・・私にとって必要なのは電話番号と責任者の名前、これがあれば私は自分でできます。

（震災に対応した〇〇県知事の言葉）

(3) トップ同士の良好な関係の構築

平素から、関係機関のトップとの良好な関係を構築する。

・危機事態発生時に遠慮なく連絡を取り合えるよう、各種会合・訓練等の機会を活用してトップ同士の良好な人間関係を構築する。このため、関係機関が参加する会合・訓練等に自ら積極的に参加するとともに、市町村が主催する会合・訓練等に多くの関係機関の参加を促すことも重要。

・この際、危機事態対応に関する各機関の最新状況の把握及び関係機関との認識統一に資する話題等を含ませることに留意する。

～行政間の連携にも課題～

国交省の幹部職員や県の出先機関の幹部職員や市の幹部と、かつて被災地だった現場を見て、その後どうなったかの研修をやったりして、いざというときにはとにかく厚かましくもずけずけ言えるような関係を作ろうということをやってきました。情報が行き来できるような意思疎通も随分図ってきたのです。けれども、やはり機関相互の連携という意味で、まだまだの面があるということです。

(台風災害に対応した〇〇市長の言葉)

～いざという時に名刺を交換しているようでは絶対ダメ～

県内の防災関係機関と意見交換会をやろうとしました。・・・自衛隊の陸上と航空、海上保安庁、当時の建設省、気象台、消防機関、警察、他にもありますが、そういう防災や地域の安全に関与している関係の深い機関に集まっていただいて、意見交換会をしました。その目的は、・・・自衛隊の皆さん、国土交通省、気象台や海上保安庁など、そういうところと普段から顔なじみになって何でも相談できるとか、お互いが相手のことをよく知っているとか、そういう関係になっているかということと全然そうになっていなかったわけです。・・・それではいけない、やはり災害があった時にはすぐにものを頼んだり頼まれたり、頼まれなくても応援の手をさしのべる、平時、通常の時からそういう関係になっていなければならない。いざという時に名刺を交換しているようでは絶対ダメです。失格です。

(意見交換会開催後に震災に対応した〇〇県知事の言葉)

～関係機関との顔の見える関係～

△△地方気象台、国土交通省××地方整備局□□国道事務所という2つの機関とのホットラインがあり、今回はどちらからも貴重な情報をいただいた。その情報は災害対策本部の早期立ち上げや、避難の迅速な呼び掛けにつながった。大変ありがたかった。私も、気象台の●●台長も昨年に着任したばかり。●●さんが就任の挨拶で来庁された際、携帯電話の番号を交換させていただいた。今思うと、今回の早期の豪雨対応は、この●●台長からのホットラインでスイッチが入ったと思っている。

(豪雨災害に対応した○○市長の言葉)

6 マスコミ等を活用した住民への呼び掛け

(1) 市町村長自ら呼び掛けを

市町村長が自ら前面に出て会見を行い、住民へのメッセージ等を伝える。

- ・マスコミ、防災行政無線等の地域の情報伝達手段等を効果的に活用して、市町村長自ら情報発信・説明を行うことが極めて重要。
- ・特に、避難指示等の発令を行った場合には、災害対応の責任者である市町村長が住民にメッセージを送ることが、円滑な避難行動につながる。
- ・また、被災者に対するお見舞いのメッセージも、市町村長が自ら発信することで被災者に安心感を与える。

～首長の顔や声という安心感～

深夜の地震から一夜明けて被害が分かってきた。全壊の家もあるし、崖に建っている家の被害もひどかった。不安になって私に連絡をしてくる人もいた。小さい町なので、私のところに直接来る人もいる。

防災無線で朝、町民に呼び掛けの放送をした。自分なりの言葉で、原稿を書いた。お見舞いを含めて、注意しながら頑張ろうという気持ちを込めた。私はしゃべることは得意ではないが、自分の気持ちを伝えられるのは私しかない。

発生から1週間ぐらいしてから町内を回った。町民の声を聞いて励ました。顔を見ながら「ガラスに気をつけて」とか「注意して作業してくれ」とか「怪我しないようにな」とか、そんなことだが、それで町民は安心する。職員にも現場には行けと言っている。

(地震災害に対応した〇〇町長の言葉)

～首長は被災者に「顔を見せる」～

トップは「顔を見せる」ことが重要だ。被災者の話を聞くシチュエーションを作ることが必要。面と向かうことに、何を言われるのか…と最初はちょっと不安も感じたが、足を踏み入れ矢面に立つことで、役に立つ情報も得られるし、町民側もわかってもらえる実感を持って、その後の大きな力になる。

(震災に対応した〇〇町長の言葉)

～マイクを取り『全力を尽くす』～

△△川の破堤後、午前0時15分に、「外への避難は危険」と放送し、もう災害対策本部にできることはないと考えてしまった。7人の家族が取り残されていることは分かっている、助役が「人の命がかかっている」と泣きながら訴えたが、夜間の暴風雨の中、ボートで川を渡ることもできず、朝を待つしかなかった。

隣の□□市では、観光バスの屋根の上にいる37人が〇〇市民で、ツアーリーダーは私の叔父。家族からも助けを求める電話が入ってきたが、祈るしかできなかった。

市長室から、真っ暗な水に沈む〇〇市をみながら、我に返った。午前3時45分、それまで防災行政無線は職員がマイクを持っていたが、私自身がマイクをとった。「私たちも全力を尽くす。皆さんもがんばって」と1行だけ、職員の原稿に付け足した。あとから聞いたら、それで安心して寝たという市民もいたようだ。

(台風災害に対応した〇〇市長の言葉)

～防災行政無線を活用した地域へのきめ細かな情報伝達～

この規模の自治体で防災行政無線の整備に13億円かけるのは正直勇気が必要だったが、今回の地震では避難所の開設や物資の配布などの周知、市長からのメッセージなど、地域へのきめ細かな情報伝達に役立った。

(震災に対応した〇〇市長の言葉)

～住民への情報発信の仕方がカギ～

避難してくれと言っても、なかなか避難してくれない。避難に結びつけるためには、我々が正確な情報、「大変だ、危険だ」という情報を住民に理解できるように流す必要がある。「こんな恐れがある」、「これから越水の恐れ、土砂災害の恐れもある。」「その裏山があと何ミリ降ると危ない、あと1時間ぐらいで土砂崩れの恐れがある。」そういうことを情報として出していく。「だから避難して下さい」と。感覚的に、どのような緊急事態であるかをイメージできるような情報の伝達が必要だ。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

～首長のSNSは読まれる～

自分が発信する「フェイスブック」や「X（旧ツイッター）」はあったが、どちらかという苦手だし、使いこなす感じではなかった。ただ、元日の能登半島地震で自治体首長のSNSが意外と読まれていたことを知り、〇月の水害ではメッセージをSNSで発信するようにした。「必ず助けに行きます」という趣旨の内容も書いた。後日、被災地域の避難所で地元出身の大学生から「市長のツイッター見ていました」と声をかけられた。その学生さんは大雨のときは離れた場所において、状況を察していたのだが、信頼できる情報源の一つとして私の発信を見てくれたのだろう。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

～首長自らが情報発信すべき～

今回、遅ればせながら、復旧工事の説明と同時に、その時の対応を地域ごとに直接私が出て説明をした。町民に聞いたら、町長が言うこと、責任者が言うことが必要だと言う。町民のいろんな声を聞く中で、「町長が言うなら避難する」というような認識の醸成のためにも、トップが自ら言うという姿を見せなければならないという必要性を感じた。町を信頼してもらうためにも、普段から、町長が直接説明をすることが重要だ。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

(2) 包み隠さず公表

情報を包み隠さず、正確に公表する。

- ・把握している情報を包み隠さずに公表することが、住民やマスコミから信頼を得る第一歩。
- ・住民に情報が正しく伝わらないことが、パニックを助長することにつながるので、誤解されない分かりやすい表現で発表することが重要。
- ・情報を小出しにすることや、発表毎に前言を翻すことは厳禁。無意味な釈明は時間の無駄。
- ・公表内容に齟齬がないよう、事務方に都道府県と十分調整させることが望ましい。

～全自治体のトップに共有してほしい思い～

僕は台風23号のときに、ポンプを止めろということを指示したのですが、最近はそのことをやりますと公言しています。毎年、いよいよ出水期が来るというときには、防災行政無線で全戸に向かって放送するのです。「いよいよ出水期が来る。気を引き締めよう」と。そのときに、いざというときに、あそこの堤防まであと1mに近づいたときには、なおかつ上昇しそうなときには、排水機を止めることがあります。それは堤防の決壊というより重い事態を防ぐためにやむなくすることなので、あらかじめご了解くださいと、それを流したり、文書に書いて出したりしているのです。(～中略～)

僕の感じとしては、日本は長い間そういうリアリズムに徹したことはかなり隠してきたというか、オブラートに包んで・・・助けに行けないのだということをあまり言わなかったのです。しかし、市民も受ける力を持っていて、「いざというときはそうやります」と言うと、「それはそうだ」というふうに思うと思うのです。

もちろんいざというときにどうなるかは分かりませんが、でも、事前にそういうことをやるのだということを伝えておくということは、実は自分たちがどれほど厳しい敵と向き合わなくてはいけないかという覚悟を求めることにもなるのです。

(台風災害に対応した〇〇市長の言葉)

～臆せず「公開」することで信頼関係を築く～

マスコミ人の中には、行政の不備のあら捜しばかりして大切な仕事の邪魔をする人たちもいて、何度も怒り心頭に発しました。

しかし、葛藤の末、一部の不心得なマスコミ人と格闘しても消耗するだけだと悟りました。行政もマスコミも「事実を伝える」という共通の責任があるわけだから、マスコミとの信頼関係を築くことこそ肝要だと思うようになりました。

私の経験では、信頼関係を築くためには、良いことも悪いことも臆せず「公開」することが大切だと思います。市の災害対策本部の会議をマスコミに公開したのも、そんな思いからです。

中には発表できない事柄もあるでしょう。その場合は、「発表できない」ときっぱり伝えるべきで、嘘をついたり逃げたりすることは良心的なマスコミ人をも敵に回すことになります。

(台風災害・震災に対応した〇〇市長の言葉)

～メディアへの対応は、度重なる電話攻勢に備えを～

マスコミは夜間に来た人はいなかったが、各社が別々に電話してくる。次から次へと電話をしてきて、同じことを言わないといけないので、職員が対応するのが大変だった。全て総務課長が対応していた。

(豪雨災害に対応した〇〇町長の言葉)

(3) 時機を失せず公表

時機を失せず、定期的に発表する。

- ・ 定時・定刻の発表が基本。
- ・ 災害対応に支障が生じないように、記者会見を行う場所や記者の待機場所等を確保しておく。必要な場合には、関係者以外立入禁止区域の設定も必要。

～災害時における報道機関対応～

発災当初、毎日3回、朝・昼・夜に記者会見をやった。自分は『事例集』を読んでいたのだから、とにかくメディア対応は定時に、丁寧に、逃げない、隠さない、で対応してきたが、支える職員は大変だったと思う。記者会見の回数は徐々に減らしていったが、初動はその負担が大きかった。大手メディアだと複数の人が来て短い期間で交代する。結果、同じ質問を毎日のように何度も受けることになる。(～中略～) その記者に事情を説明しても、次の人がまた同じ質問をする。質問のルールを作るとか、基礎資料を用意して読んできてもらうとか、労力や負担を減らすことが必要だが、市の広報担当もこういう対応が初めてだった。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

～定時会見方式で、混乱回避～

悔しかったのは、報道の人たちの食い下がり。被災地としては、被災地の情報を発信してもらうありがたさもあるが、対策本部長が記者につかまると、身動きが取れなくなる。しかも、報道関係者は、3日や長くても1週間で入れ替わって、元気はつらつだ。こちらは、寝るのが午前2時過ぎで、午前4時には目が覚めるという状況だった。

報道対策を何とかしないといけないと気がついて、定例の記者会見方式に切り替えた。これがうまく機能した。本部の中にも、立ち入らないというルールがその時に出来た。

当初は、混乱していた△△支所でも、定時記者会見方式にして、職員らへのぶら下がり取材をさせないような指示をし、記者の仕事を提供したことで、少し落ち着いた。

(震災に対応した〇〇市長の言葉)

～情報「出し方」は大事。

毎日の「被災地区住民説明会」で住民の不安・不満を解消～

経験したことのない災害で住民の不安や不満は大きい。それだけに情報の出し方は重要だ。地震発生3日後から二次避難所のホテルに移るまでの約1週間、毎朝同じ時間に総務課長が被災地区の住民を対象に説明会を行うようにした。被災した住民からはいろいろな意見が出るし、不満もたまる。住民の顔を見て最新の状況を説明しコミュニケーションをとれば「ガス抜き」にもなる。その後も役場に「災害対策支援室」を設け、罹災証明などあらゆる相談や意見をワンストップで受け付けている。経験したことのない災害に遭い、住む家を失った住民の不安は大きい。きめ細かく情報を伝えることが、被災者に「寄り添う」ことだ。

(震災に対応した〇〇村長の言葉)

～定時会見が大事～

やれば良かったのだが、マスコミに定時会見などをしなかったので、SNSで「町長が病気で緊急入院」とか「町長死亡説」すらも出た。

(震災に対応した〇〇町長の言葉)

～市外への発信も意識した情報発信～

今回の災害では、マスコミへの広報で課題が残った。正確な被害状況がまとまるまでデータを公表しなかったために報道の扱いが少なく、〇〇市の被害の大きさが市外にあまり伝わらないという状況が起きた。

災害対策本部の会議をマスコミにもオープンにしているのですが、そこに記者が来てくれれば情報は伝わると思っていた(実際には取材に来ていない)。

臨時の記者会見は開催せず、毎日、更新した広報資料を報道機関には配布していた。災害のピーク後に開催した市長定例会見で、被害状況の発信の遅れを指摘された。正確なデータがまとまらなくても、家屋被害の状況などを暫定値で早めに発信すべきだった。

今回、市民への情報発信は早くできたと思うが、市外への発信も意識してマスコミに逐次情報を提供する必要があった。そうすれば、ボランティアも集まってくれる。今後活かすべき反省点だ。

(台風災害に対応した〇〇町長の言葉)

～マスコミをうまく使って協力してもらえ～

大切なのはマスコミを使う。メディアを使うこと。
バンバン情報出すのが重要。今回は災害後、最初は週3で、その後週2
で、その後週1でとなりましたが、平時に戻るまでの間一定のペースで
記者会見を開いていました。

そうすると、やっぱり状況も伝わるし、市民の皆さんも今どういうふう
な動きになっているのかがわかる。こういうふうな形で復旧復興に向か
っていくんだってという意識醸成のためにはやっぱりメディアの皆さん
に協力してもらおう。メディアを使うんじゃなくてメディアに協力しても
らう、この姿勢って大切だと思います。メディアの皆さんもしっかり協
力してくれますから。

首長含めて広報担当の部署とメディアが信頼関係を持って災害に向
き合うということができればと思う。その辺は日常的な繋がり作りなん
かも大切だと思います。

(豪雨災害に対応した〇〇市長の言葉)

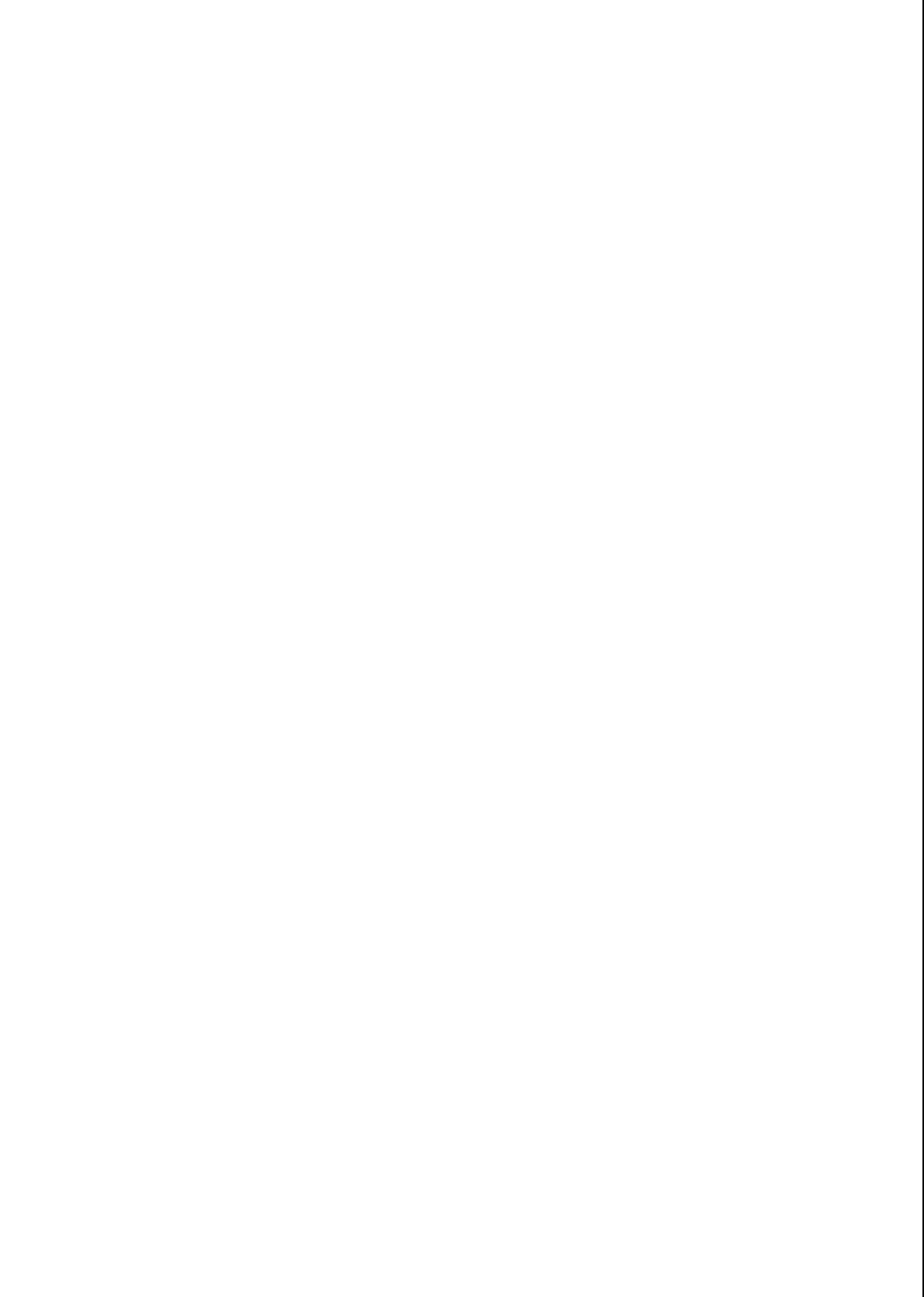
卷末資料

被災地からおくるメッセージ

災害時にトップがなすべきこと

平成29年4月

災害時にトップがなすべきこと協働策定会議



災害時にトップがなすべきこと

我が国は災害列島と呼ばれ、毎年のようにどこかで大災害が発生している。しかし、多くの場合、当該都道府県では「たまに」、当該市区町村では「ごくまれに」被災を経験するというのが実態である。いわんや、4年任期の首長にとっては、ほとんどの場合、「職務上初めて」の経験である。

市区町村長は、多くの場合、災害に関する危機管理の訓練を受けておらず、しかも、わが国には災害の危機管理に関して市区町村長を体系的に訓練する仕組みは整っていない。

その結果、毎年のように失敗と批判が繰り返されている。

それでもなお、「危機管理における意思決定は現場に最も近い市区町村長がその責任を負うほかはない」というのが私たちの信念である。自分たちの地域への責任を、私たちは放棄するわけにはいかない。

この「災害時にトップがなすべきこと」は、大水害を経験した首長の集まりである「水害サミット」で策定した「災害時にトップがなすべきこと」に、東日本大震災や熊本地震等の大地震を経験した首長の意見を新たに加え、風水害、地震・津波全般にわたって最低限トップが知っておくべき事項として取りまとめたメッセージである。

ここには、私たち自身が失敗し、もがき苦しみながら重ねてきた経験と教訓が込められている。

いざというとき、全国の市区町村長の方々に、せめてこの「災害時にトップがなすべきこと」があったことを思い出し、参照していただければ幸いである。

このメッセージが、大災害に関するトップの意思決定の一助となり、被害の軽減につながることを心から祈念し、全国に発信する。

平成29年4月10日

災害時にトップがなすべきこと協働策定会議

岩手県陸前高田市長	戸羽 太
岩手県釜石市長	野田 武則
宮城県石巻市長	亀山 紘
宮城県南三陸町長	佐藤 仁
茨城県稲敷市長	田口 久克
千葉県香取市長	宇井 成一
新潟県三条市長	國定 勇人
新潟県見附市長	久住 時男
長野県白馬村長	下川 正剛
兵庫県豊岡市長	中貝 宗治
熊本県熊本市長	大西 一史
熊本県嘉島町長	荒木 泰臣
熊本県甲佐町長	奥名 克美
熊本県益城町長	西村 博則
熊本県西原村長	日置 和彦

【I 平時の備え】

1 迫りくる自然災害の危機に対処し、被災後は人々の暮らしの復旧・復興にあたる責任は、法的にも実態的にも、第一義的に市区町村長に負わされている。非難も、市区町村長に集中する。トップは、その覚悟を持ち、自らを磨かなければならない。

2 自然の脅威が目前に迫ったときには、勝負の大半がついている。大規模災害発生時の意思決定の困難さは、想像を絶する。平時の訓練と備えがなければ、危機への対処はほとんど失敗する。

被災経験がない首長は、自然の脅威を甘く、組織と人間の対応能力を過大に想定しがちである。心のどこかで、自分のまちには災いは来ないと思い込んでいる。それは、油断である。

3 市区町村長の責任は重いが、危機への対処能力は限られている。他方で、市区町村長の意思決定を体系的・専門的に支援する仕組みは、整っていない。

せめて自衛隊、国土交通省テックフォース、気象台等、他の機関がどのような支援能力を持っているか、事前に調べておくこと。連携の訓練等を通じて、遠慮なく「助けてほしい」と言える関係を築いておくこと。

4 日頃から住民と対話し、危機に際して行なう意思決定について、あらかじめ伝え、理解を得ておくこと。このプロセスがあると、いざというときの躊躇が和らぐ。例えば・・・

・避難勧告、避難指示（緊急）は、真夜中であっても、たとえ空振りになっても、人命第一の観点から躊躇なく行うということ。

・堤防の決壊という最悪の事態を防ぐため、排水機を停止することがあるということ。停止すると街は水浸しになるが、人命最優先の観点から、躊躇なく行うということ。

- ・ 公務員といえども人であり、家族がいる。多数の職員が犠牲になると、復旧・復興が大幅に遅れる。職員も一時撤退させることがあるということ。
（住民への強い責任感から、職員は危険が迫ってもなかなか逃げようとしな
い。職員にも自らの命を守ることを最優先するよう徹底しておくこと。）
- ・ 大地震の初動時は、消防は全組織力をあげて消火活動を行うということ。
（倒壊家屋からの救出より消火を優先するということ。）

5 行政にも限界があることを日頃から率直に住民に伝え、自らの命は自らの判断で自ら守る覚悟を求めておくこと。

個々人の置かれた状況は千差万別で、行政は対応しきれない。行政はできるだけ正確な情報を収集し、適切な方法で伝えなければならないが、最後は本人の判断である。

6 災害でトップが命を失うこともありうる。トップ不在は、機能不全に陥る。必ず代行順位を決めておくこと。

7 日頃、積極的な被災地支援を行うこと。派遣職員の被災地での経験は、災害対応のノウハウにつながる。

【Ⅱ 直面する危機への対応】

- 1 判断の遅れは命取りになる。特に、初動の遅れは決定的である。何よりもまず、トップとして判断を早くすること。

人の常として、事態を甘く見たいという心理が働き、判断が遅れがちになる。

広範囲に災害が予測される場合、トップは、災害対策本部（庁舎）から離れてはならない。トップの不在は、判断の遅れにつながる。ただし、現場を見ないと判断がしにくいことも事実。映像や画像等、現場からリアルな情報が災害対策本部に届けられる仕組みをあらかじめ作っておくことが肝要。

被災者の激励は、落ち着いた段階で行うことでよい。

- 2 「命を守る」ということを最優先し、避難勧告等を躊躇してはならない。

命が最優先。空振りを恐れてはならない。深夜暴風雨の中で避難勧告等を出すべきか悩みが深いが、危険が迫っていることを住民に伝えなければならない。

行政は、個々に応じた避難情報の提供は不可能であることを率直に伝え、「いつ、どこへ逃げるか」を日頃から考えておくよう住民に求めること。

もちろん行政は、情報を的確に把握し、適切なタイミングと方法で伝えるたゆまぬ努力を行わなければならない。

- 3 人は逃げないものであることを知っておくこと。人間には、自分に迫りくる危険を過小に評価して心の平穏を保とうとする、「正常化の偏見」と呼ばれる強い心の働きがある。災害の実態においても、心理学の実験においても、人は逃げ遅れている。

避難勧告のタイミングはもちろん重要だが、危険情報を随時流し、緊迫感をもった言葉で語る等、逃げない傾向を持つ人を逃げる気にさせる技を身につけることはもっと重要である。

4 住民やマスコミからの電話が殺到する。コールセンター等を設け対応すること。

被災前後は、電話が殺到し災害対策本部が機能不全に陥る。それぞれの部署が銘々に電話対応するのではなく、専門のコールセンターを設けるなどして、職員が災害対応に集中できる環境を整えること。

5 とにかく記録を残すこと。

様々な記録は、必ずその後の災害対応に生きるので、被害状況、対応状況、現場写真等、部署ごとに詳細な記録を取るよう命じておくこと。

【Ⅲ 救援・復旧・復興への対応】

1 トップはマスコミ等を通じてできる限り住民の前に姿を見せ、「市役所（区役所・町村役場）も全力をあげている」ことを伝え、被災者を励ますこと。住民は、トップを見ている。発する言葉や立ち居振る舞いについて、十分意識すること。

2 ボランティアセンターをすぐに立ち上げること。ボランティアは単なる労働力ではない。ボランティアが入ってくることで、被災者も勇気づけられ、被災地が明るくなる。ボランティアセンターと行政をつなぐ職員を配置すること。（ただし、地震の場合で余震が危惧される時は、二次災害の防止に配慮して開設すること。）

必ずボランティアの助けが必要になる。ニーズ調査を待っていると時間をとられ、ボランティアの受入れが遅れる。まず発災直後にボランティアセンターを立ち上げ、ホームページ等で広く紹介すべきである。

3 職員には、職員しかできないことを優先させること。

職員の数は限られている。他からの応援があっても、職員がしっかりと受援体制を取ることができないと、効率的に機能しない。避難所運営等、職員でなくてもできることは自主防災組織等に任せ、被災家屋調査や応急仮設住宅の建設等、職員には職員にしかできないことを優先させるべきである。平時にこの仕組みを作っておくことが、復旧・復興の迅速化につながる。

4 住民の苦しみや悲しみを理解し、トップはよく理解していることを伝えること。苦しみと悲しみの共有は被災者の心を慰めるとともに、連帯感を強め、復旧・復興のばねになる。

例えば、災害廃棄物も元々はごみではない。それらが住民の大切な財産であったことや、沢山の思い出の詰まったものであったことに思いを寄せること。

- 5 記者会見を毎日定時に行い、情報を出し続けること。「逃げるな、隠すな、嘘つくな」が危機管理の鉄則。マスコミは時として厄介であるし、仕事の邪魔になることもあるが、その向こうに市民や心配している人々がいる。明るいニュースは、住民を勇気づける。

全国への情報発信は、マスコミを通じて行われていることを忘れてはならない。被災住民にとっても重要な情報源である。災害後、被災住民にとって一番つらいのは世間から忘れ去られることである。

混乱する職員にとっても、重要な情報源となる。

良いことも悪いことも報道されるが、たくさん情報発信のあった被災地に支援が集まる傾向がある。

- 6 大量のがれき、ごみが出てくる。広い仮置き場をすぐに手配すること。畳、家電製品、タイヤ等、市民に極力分別を求めること。事後の処理が早く済む。

事態が少し落ち着くと、ごみとの闘いが待っている。

地元のごみ処理施設だけで処理することは不可能だが、災害廃棄物の分別ができていないと、他の自治体は受入れてくれない。住民からは苦情が出るが、極力住民に排出時の分別を求めること。できない場合、広めの仮置き場を設置し、持ち込む段階で「可燃ごみ」「不燃ごみ」「畳」「家電製品」「木質ごみ」等に分別して集積すると、その後の処理時間と経費を大幅に削減することができる。

- 7 庁舎内に「ワンストップ窓口」を設け、被災者の負担を軽減すること。

被災者には高齢者や障がい者も多い。可能な限り窓口を集約し、一度の来訪で目的が達成できるよう配慮することが必要である。

- 8 住民を救うために必要なことは、迷わず、果敢に実行すべきである。とりわけ災害発生直後は、大混乱の中で時間との勝負である。職員に対して「お金のことは心配するな。市長(区町村長)が何とかする」、「やるべきことはすべてやれ。責任は自分がとる」と見えを切ることも必要。

混乱の中でもスピーディな判断と行動は不可欠。トップは、全ての責任を取る覚悟で、職員を信じて任せる勇気が必要である。大見えを切ると職員は奮い立つ。

9 忙しくても視察を嫌がらずに受け入れること。現場を見た人たちは、必ず味方になってくれる。

10 応援・救援に来てくれた人々へ感謝の言葉を伝え続けること。職員も被災者である。職員とその家族への感謝も伝えること。

11 職員を意識的に休ませること。

災害対応は長期戦になる。休みや休憩を職員任せにすると、職員は他市区町村の応援者やボランティアに気兼ねし、休むことができず疲弊する。自衛隊は不眠不休だが、自衛隊員は交代で休んでいる。組織的に職員を休ませること。

12 災害の態様は千差万別であり、実態に合わない制度や運用に山ほどぶつかる。他の被災地トップと連携し、視察に来る政府高官や政治家に訴え、マスコミを通じて世論に訴えて、強い意志で制度・運用の変更や新制度の創設を促すこと。

例えば、東日本大震災当時の被災者生活再建支援法では、液状化による被害に対応できず、被害認定ができなかった。そのため、茨城県及び千葉県の被災自治体がまとまって、罹災証明の液状化被害に対する被害認定について国に要望し、新基準が創設された。

被災地の実情と窮状を一番知っているのは、被災自治体である。制度が無いからと諦めてはならない。被災自治体が諦めれば、そこで終わってしまう。

MEMO