

第4章 危機管理事例研究

I 尼崎市におけるJR福知山線列車事故

はじめに

2005年（平成17年）4月25日午前9時18分、尼崎市市内において日本列島を揺るがす大事故が起きた。当初は、何が起きたのかわからず、時間の経過と共に、事故の重大性が明確になってきた。このような予期せぬ大事故が突然、起きた際に、住民の生命と財産を守るために自治体が実際にどのような対応ができたのであろうか。その後、こうした事故を受けて自治体がどのような対策を新たにしたのかどうか。想定しえない危機に遭遇した自治体の貴重な危機管理事例として、事故発生地域の当事者自治体である尼崎市に視察を実施することとした。

視察日時

2007年2月2日（金）

視察場所

尼崎市防災センター

参加者

大東文化大学法学部教授

板橋区健康生きがい部生きがい推進課長

同 都市整備部市街地整備課長

同 教育委員会事務局生涯学習課長

同 危機管理室防災課防災計画係長

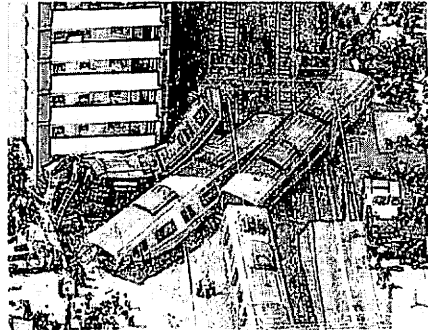
中村 昭雄

湯本 隆

谷津 浩史

矢嶋 吉雄

森下 真博



□対応者

尼崎市消防局消防防災課長 高島久始消防司令長

尼崎市総務局総務部防災対策課 川辺達也課長補佐

□尼崎列車事故の概要

(1) 日時

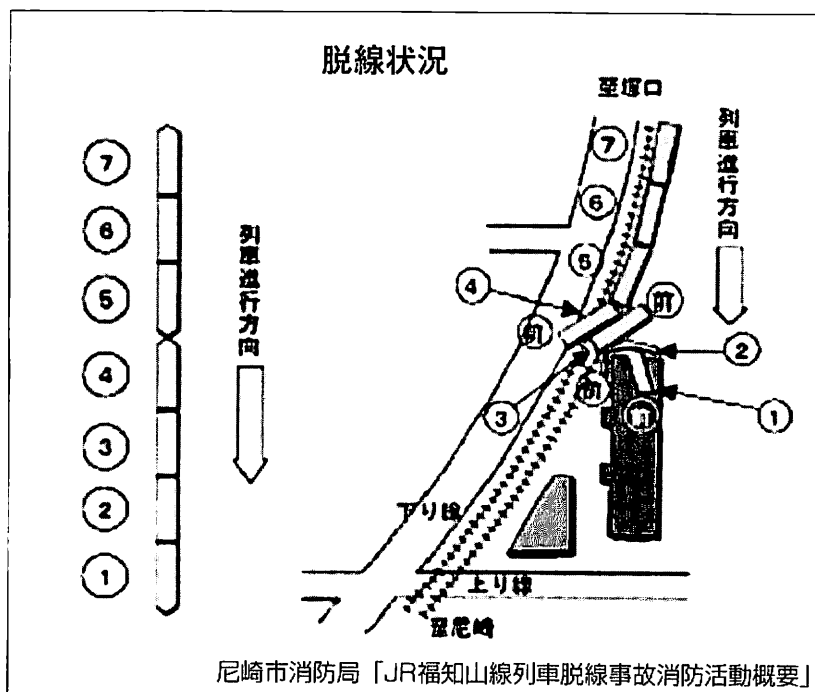
2005年4月25日（月）午前9時18分頃

(2) 場所

JR福知山線尼崎駅～塚口駅の間（久々知3-27-40マンション「エフュージョン尼崎」付近）

(3) 内容

午前9時3分宝塚駅発同志社前駅行き上り快速電車（伊丹駅着午前9時14分予定、尼崎駅着午前9時20分予定）7両



編成のうち、前5両が脱線し、そのうちの2両がマンション「エフュージョン尼崎」(9階建47戸)に激突

(4) 死者等

ア 死者107人(男59人、女48人)

イ 負傷者555人

(5) 搬送者等

ア 搬送者439人

イ 入院者117人以上(内、集中治療室13人)

(6) 交通規制

2005年4月25日(月)～2005年5月6日(金)

(7) 尼崎市の対応

ア 尼崎市災害対策本部の設置(4月25日～5月9日)

イ 提供施設

(ア) 記念公園総合体育館……遺体安置所

(イ) 大成中学校……消防・警察等車両集積所

(8) JR福知山線(宝塚駅～尼崎駅)運転再開

2005年6月19日(日)

1 尼崎市列車事故に対する活動概要

(1) 初動時の各機関の活動

事故発生後2時間以内の各機関の活動内容は、以下の通りである。

午前9時18分頃	事故発生
22分頃	市民から119番で消防へ通報
33分頃	消防局が現地対策本部を開設
35分頃	消防局が兵庫県災害医療センターへ医師派遣を要請

- 40分頃 消防局長が市長秘書課へ事故発生の第一報。消防局が消防部災害対策本部を防災センター3階に設置
- 46分頃 消防局が隣接市応援出動を要請(西宮、伊丹市)
- 50分頃 消防局が大阪市消防局応援及び県下広域消防相互応援を要請
- 午前10時00分頃 保健所が兵庫県広域災害・救急医療情報システムの活用開始
大成中学校グラウンドを負傷者緊急輸送用の臨時ヘリポートとして提供
兵庫県が事故対策本部を設置
- 15分頃 大成中学校及び中央卸売市場を車両集積場として提供
- 20分 兵庫県がJR福知山線列車事故災害対策支援本部を設置
- 30分 尼崎市が災害対策本部を設置。第1号防災指令を発令
大成中学校と名和小学校を避難所として開設
各保険センター職員を負傷者の情報収集のための搬送先病院へ派遣
- 40分 第1回尼崎市災害対策本部員会議を開催

(2) 尼崎市災害対策本部員会議の開催経緯等

2005年4月25日(月)

- 午前10時30分 災害対策本部設置
- 午前10時40分 第1回本部員会議

午後 0 時10分	第 2 回本部員会議
午後 5 時02分	第 3 回本部員会議
午後11時10分	第 4 回本部員会議
2005年 4 月26日 (火)	
午後 3 時00分	第 5 回本部員会議
午後 7 時30分	第 6 回本部員会議
2005年 4 月27日 (水)	
午後 4 時30分	第 7 回本部員会議
2005年 4 月28日 (木)	
午後 6 時30分	第 8 回本部員会議
2005年 5 月 2 日 (月)	
午後 6 時40分	第 9 回本部員会議
2005年 5 月 6 日 (金)	
午後 5 時50分	第10回本部員会議
2005年 5 月 9 日 (月)	
午後 3 時10分	第11回本部員会議
午後 4 時00分	災害対策本部廃止

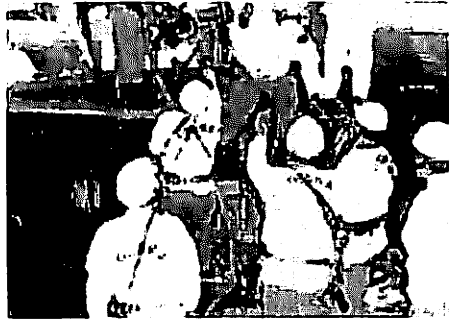
2 ヒアリングにおける特記事項

(1) 情報について

事故発生直後、市役所防災対策課には市民から事故に関する数本の電話が入った。当時、防災対策課職員の大部分は別庁舎で会議をしており、会議室を出て事故現場を見上げると、現場上空にヘリコプターがかなりの数飛んでいた。その多さからその重大性をまず認識した。

当初、バスと電車の踏み切り事故であるとの情報であったが、

事故現場付近は踏み切りが無いとのことで、それから状況を把握するまでには、かなりの時間を要した。情報はかなり混乱していた。



また、事故の状況については、マスコミの取材情報の方が早く市でもテレビ情報で状況把握をすることが多かった。市が独自で入手した情報では、正確性、迅速性の点で不足していた。

また、マスコミからの取材対応が殺到したため、市から外部へ情報提供を整理するため、30分毎にマスコミへの情報発表を実施することとした。

(2) 現地対策本部の必要性

市の防災対策課では、混乱する情報の整理、市役所内部や対外的調整業務で追われ、現地での情報収集が十分できなかった。市としての現地対策本部の必要性を痛感した。市の消防局が現地対策本部を設けたが、JRと市の折衝窓口をどこにするかも明確になっておらず、混乱を招いた。

(3) 共助の重要性

今回の突発的大規模事故の救助活動については、警察、消防、市役所などの公的機関やJRだけでは手が回らなかった。事故発生直後より、現場周辺の企業や市民が自発的に操業を停止し、救助活動に積極的に関わった。

負傷者の病院への搬送、医薬品・毛布等の提供、事業者等が電動カッターによる車体や金網の切断、負傷者の手当なども担った。共助の重要性を再認識した。

(4) 震災経験自治体の貢献

今回の対応では県の対応は早かった。阪神淡路大震災の教訓が活かされたのではないか。市の消防局から神戸・大阪市の消防局への応援要請をした時点では、既に県では周辺自治体へ派遣要請を出していた。また、岡山、広島県にも兵庫県が応援要請をしていた。兵庫県、神戸市、大阪市など、震災経験組の対応は早く、広域的連携体制ができ、救助活動においては大変助かった。

(5) その他

全般的に市の防災対策課は後手に回っていた。事実先行に対して事務手続きを後追い処理というのが実情である。

また、消防としても従来、経験したことのない未曾有の事故であった。ガソリン引火の危険性により大型機器の使えない救出活動で困難を伴った。また、けが人が大量のためトリアージも混乱した。

3 尼崎市の地域防災計画の修正内容

(1) 修正の基本方針

尼崎市は今回の事故を踏まえ、地域防災計画の中に「大規模事故・特殊災害対策計画」を新しい章として設けるなど、地域防災計画の修正を行なった。ここに、今回の未曾有の事故を実際に体験した自治体の現実的対応の方向性を見ることができる。

修正の基本方針は以下の通りである。

- ①事故の内容により、全庁的な対応を必要とする大規模事故等災害になる可能性を踏まえ、初期段階から可能な限り迅速な対応が行なえる体制の構築に努める。

- ②災害発生事業者・事故発生責任者等との連携強化に努める。
- ③突発性の可能性が高いことや危険物流出などによる二次災害のおそれ、緊急避難の必要性等を踏まえて対応する。
- ④大規模事故等災害は、早期に緊急対策を実施する必要がある一方、初期段階での事故概要の把握が困難な点を踏まえ、原因が不明な場合も基本的に鉄道災害、航空災害等、各対策に準じて早期に必要な対策を実施する。

(2) 具体的修正内容

修正の基本方針を受け、尼崎市では以下の8項目の修正を行っている。

- ①災害情報・安否情報の収集体制の整備、
- ②被災者からの問い合わせ窓口・安否情報提供の実施方法
- ③被災者等の相談窓口の開設、
- ④事故現場における事故発生責任者等からの迅速な情報提供及び連絡窓口の一元化、
- ⑤災害対策本部に係る現地対策本部の設置及び現地被害調査の実施、
- ⑥事故現場周辺における消防防災ヘリコプターの離着陸場の確保、
- ⑦大規模災害時における多数の死体を収容する遺体安置所の設置
- ⑧防災関係機関との連携強化である。

特に①④については、大規模災害時における初動対応として、災害現場の状況を迅速、的確に把握する必要があるため、災害対策本部から直ちに職員を派遣し、現場の情報収集・伝達を行うものとした。

また、災害現場において、大規模事故を発生させた原因責任者

等が特定された段階で、事故対応についての連絡窓口としての連絡先（担当部署・責任者・電話番号等）の確認を速やかに行うものとした。

⑤については、災害現場に派遣した職員等からの情報に基づき、現地において迅速に対応策を講じる必要があると判断した場合には、現地対策本部を設置し、現地で関係機関との調整を行なうものとした。

災害対策本部との情報交換や連絡調整を効率的に行い、迅速かつ的確な救助・救出活動につなげる。事故の規模や態様によっては、現地での意思決定を行うとともに、実働機関等との間での円滑な調整機能を実施する。その際の現地対策本部の設置基準や廃止基準等を定めた。

4 視察による考察

(1) 想定しえない危機への備えの必要性

従来、自治体は、いわゆる自然災害である地震、風水害等を中心に予防対策、応急対策等を立ててきた。地震、風水害については、これまで発生した災害被害に対する対策の積み上げや先行した各種計画実例が多くあり、かなり整備されてきている。高速で走行する列車がマンションに激突し、車両自体が判別できなくなるほどの事故が突然起こった。決して有ってはならない、いや有り得るはずがないと考えられていた大事故が起こった。現実には、こうした危険性を事前に想定できるかどうかは大変難しい。

しかし、住民の福祉の増進を目的とするわれわれ自治体職員は、住民福祉の前提となる安全安心の確保を常に意識し、平時からの仕事に携わっていく必要がある。

常に、想定されうる危機が潜んでいないかどうかを常時チェックし、早期に危機の芽を発見し、それを摘み取るリスクセンスが問われてくる。こうしたリスクセンスを育成し、想定でき得る限りの危機を抽出し、その危機の事前防止、危機が発生した場合の被害の最小化を平素より準備をしていく必要がある。

(2) 初動対応時の課題

危機発生時に大事なことは、発生した被害を最小化する、いわゆるダメージコントロール（被害最小化）である。そのための具体的対応が重要になる。

その際には、やはり初動対応を意思決定するための被害状況などの情報が鍵になる。初動時の段階では、情報の正確性、迅速性、量的な面で十分ではない。しかし、こうした不十分な情報の中で自治体としての意思決定をし、初動対応を実施していかなければならない。

そうした意味で、初動時の対応として自治体は空振りを躊躇せず、迅速な対応をしていかなければならない。応急対策においては、空振りは許されても見送りは許されないことを念頭に置き、対応していく必要がある。



(3) 地域の活動主体の育成、連携

今回の事故は、突発的な事故で多数の被害者が出ている状況の中で、いわゆる公的機関だけの対応では限界があった。地域の事

業所が操業を停止し、救助・救出活動に全面的、主体的に協力してくれた。こうした連携体制を災害現場に最も近い地域の事業所ととれるかどうかは、被害の最小化に大きな差が出る。身近な地域主体（地域住民、町会、事業所）との事前の行動計画等が合意できれば地域の安全に大きく貢献するであろう。

(4) マスコミとの信頼関係

危機発生時においては、報道機関が殺到し、この対応に自治体が振り回されかねない。こうした場合に自治体側が先行し、誰が、いつ、どこで、マスコミに情報を提供するかをあらかじめ明示し、1時間毎など、定期的に情報提供できる体制を組む必要がある。こうしたことにより、マスコミ対応の労力を大きく低減できる。

受身の取材型報道から攻めの発表型報道へと自治体側が主導権を握り、その時点で把握した情報を外部に提供する。マスコミへの対応方法について、しっかりと事前に計画を作成しておく必要がある。

5 おわりに

地震・災害などの自然災害で現実に被災した自治体は多いが、今回のような想定し難い大事故を実際に経験した自治体は少ない。そうした意味で、今回の視察では、重大な危機に直面せざるをえなかった方々の貴重な生の声が聞けた。

事故後、約2年を経過し、報告上は迅速かつ的確な対応がなされたと記録が整理されている。しかし、実際の現場では相当の混乱の中で対応していたことがわかった。こうした混乱の中では、危機に立ち向かう自治体職員の強い意志と混乱時の中でも冷静に

対応できる平常心を保つことが重要であると再認識した。

また、尼崎市では、実際の現場の活動部隊は市の一機関である災害救助救出活動の専門集団を持つ消防局が中心となって活動を行った。一方、特別区では直接消防機関を持っていないため、東京消防庁、区内消防署との連携強化が一層重要であると痛感したところである。

最後に、この事故で亡くなられた方に対して謹んで哀悼の意を表するとともに、本調査にご協力いただいた、尼崎市の職員の皆様にお礼を申し上げます。

掲載写真：YOMIURI ONLINE、消防庁HPより

Ⅱ 阪神・淡路大震災

□視察の目的

阪神・淡路大震災から12年。都市機能の高度に集積した地域において、わが国震災史上初めての震度7という大地震を経験した自治体が、その後、どのような対策を打ち立て、どのような成果を得ているのか。危機管理を考える上で、危機の典型ともいえる大震災をテキストに、危機管理対策の現状を探ることを主眼とした。

□視察の日程

- | | |
|--------------|--------------|
| ①神戸市危機管理室 | 2007年2月1日(木) |
| ②人と防災未来センター | 2007年2月1日(木) |
| ③兵庫県災害対策センター | 2007年2月2日(金) |

□参加者

- | | |
|--------------------|-------|
| 大東文化大学環境創造学部教授 | 土井 幸平 |
| 同 法学部教授 | 中村 昭雄 |
| 板橋区健康生きがい部生きがい推進課長 | 湯本 隆 |
| 同 教育委員会事務局生涯学習課長 | 矢嶋 吉雄 |
| 同 危機管理室防災課防災計画係長 | 森下 真博 |

□対応者

- | | |
|--------------|----------------------|
| ①神戸市 | 長手理事 |
| 同 危機管理室 | 南川室長、浜本主幹、
多名部主査他 |
| ②人と防災未来センター | 小林上級研究員 |
| ③兵庫県 | 東田防災監 |
| 同 企画管理部防災企画局 | 長棟局長 |

同 企画管理部防災企画局企画課 吉本課長、安達主幹、
小山主査他

□震災の概況

①発生日時 1995年（平成7年）1月17日（火）5時46分

②震源地 淡路島（北緯34度36分、東経135度41分）

③震源の深さ 16 k m

④マグニチュード 7.3

⑤各地の震度

震度7 神戸市須磨区鷹取、同長田区大橋、他10地域

震度6 神戸、洲本

⑥主な人的・物的被害

死者=6,433人 負傷者=43,792人

住家被害（全壊、半壊、一部破損）=512,882棟

火災=285件 焼損床面積=834,663㎡

避難者数=316,678名（ピーク時）※

被害総額=約9兆9,268億円※

（出典 消防庁「阪神・淡路大震災について（第107報）」、※兵庫県「ひょうごの防災」）

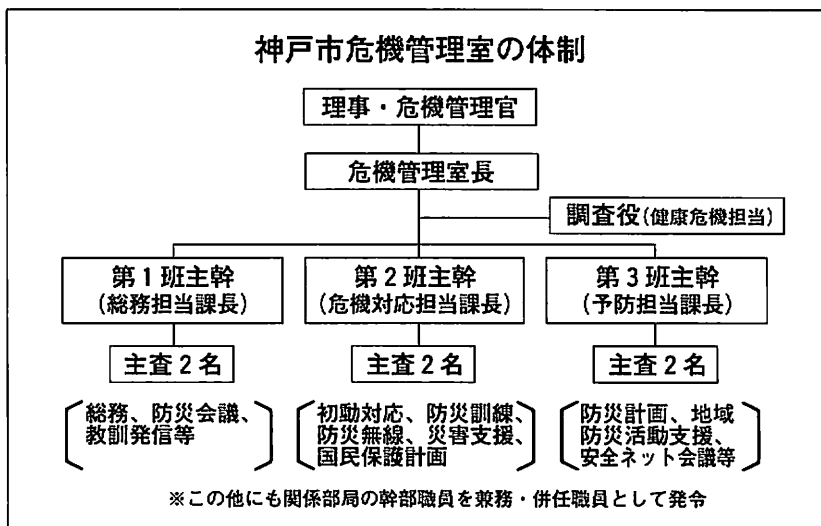
1 神戸市危機管理室

(1) 組織

神戸市では、阪神・淡路大震災及び近年の市民生活を脅かす様々な事件・事故に対する迅速・的確な初動対応といった危機管理体制の強化策として、危機管理全般を指揮・統括する「危機管理監」と、その下に「危機管理室」を2002年4月に設置している。さらに、2003年4月から危機管理担当の理事を設け、庁内部局へ

の指揮権の強化を図っている。庁内はもとより庁外の関係機関とも緊密な情報交換を行い、危機管理に関する総合調整を行うための組織として位置付けている。

また、『危機』とは、「神戸市民の生命・身体又は財産に重大な被害若しくは損失が生じる又は生じるおそれがある緊急の事態」と定義し、『危機管理』とは、「危機発生時の初動・応急対応だけでは不十分であり、危機ができる限り発生しないように行う事前の予防段階での活動を含める」と整理されている。



神戸市HPより

神戸市以降、多くの自治体が危機管理室を設置している。しかし、危機管理の一部門であり、従来から組織されている防災部門が、地震や風水害といった自然災害を対策の主なターゲットとして、その所管事務が明確にイメージされるのに比べて、この危機管理という概念は、事件、事故はもちろんテロや犯罪、あるいは感染症や個人情報の漏洩、さらには行政の不祥事や違法行為のようなものまで連想される抽象的なものである。したがって、危機

管理室という組織の守備範囲は、非常に広がりやすい傾向にある。実際に当初は危機管理に関する対応、対策について危機管理室が他局から依存される傾向も少なくなかったとのことである。

神戸市では、危機管理室設置以降、こうした部分の整理を推し進め、2006年1月に定めた危機管理基本指針において、この考え方を、経験則を踏まえて具体的に明文化している。例えば危機管理室の役割を、危機に際しての初動段階に重点を置き、初動段階終了時点においては、対応事務を主管局室区に引継ぎ、主管局室区が明確でない場合は、危機管理監がそれを決定すると定めている。これにより、今では危機管理室と他局室や区(行政区)との役割分担が具体的かつ明確にされている。危機管理監は各局への指示あるいは危機管理に関する政策提言も行っており、他の自治体にとっても参考になるものと思われる。

【参考】神戸市危機管理基本指針（平成18年1月） ※抜粋

2. 組織の役割と平常時の備え

(1) 危機管理監・危機管理室と各局室区の役割

②危機管理室の役割

危機に対して全庁的体制が必要な場合、その初動段階において、危機管理監を補佐し、その関係局室区等と連携して次の事務を処理する。

- (a) 災害対策本部、危機対策本部及び関係局室区対策会議等の設置・運営
- (b) 危機事案についての情報収集及び対処方針の決定
- (c) 政府機関その他関係機関との連絡調整

初動段階が終了した時点で、危機管理室は当該危機事案についての対応事務を所管する局室区に引き継ぐとともに、それ以降の主管局室区の対応について支援・協力する。ただし、主管する局室区が明確でない場合には、危機管理監がその主管局室区を決定する。

(2) 3つの理念

神戸市においては、1998年に「神戸市民の安全の推進に関する条例」を定め、その中で3つの基本理念が示されている。その基本理念の一番目は、「市民、事業者、市の協働」である。特徴的なのは、事業者を協働の中にいち早く、取り入れているところである。昨今、企業の地域貢献が叫ばれているが、神戸市においては、この条例の中で、平常時における施設の安全管理や従業員の安全教育を、非常時には地域貢献を事業者の役割として明確に定めており、先進的な取り組みと考えられる。今後、企業の事業継続計画（BCP）との連携といった状況も考えられるかもしれない。

二番目は、「地域コミュニティの促進」である。危機管理における地域コミュニティは、日ごろからの啓発や計画づくり、また防犯などの面でも重要なことは、既に多くの自治体で様々な取り組みがされていることから証明されるが、やはり阪神・淡路大震災における住民相互の避難・救助活動といった実績がひとつのきっかけであることは間違いない。

神戸市の基本理念を特徴付けているのは、三番目にある「教訓の継承」である。これは神戸市危機管理室の業務の大きな柱のひとつともなっており、被災経験のない他の自治体とは明らかに異なる。職員の方々の話の端々に経験者ならではの指摘もあり、こうした情報は危機管理対策の上では大きな財産である。中越沖地震に際しても、神戸市職員の援助は非常に有効だったと評価されている。震災の教訓から多くのボランティア活動も神戸から生まれている。しかし一方で、住民との現場では、その神戸市であっても、震災経験を風化させない、経験を生かす、継承するということが難しくなっている状況もあるとのことだった。

危機管理の分野においても、今日的な行政ニーズとして住民との協働は不可欠であり、その協働の前提として、施策に関する住

民向けの啓発は必須である。しかしながら、震災経験を持つ神戸市であっても、その教訓の風化が懸念されるといった状況にあるということは、被災経験などの危機を体験したことのない自治体においては、こうした分野の啓発、啓蒙の難しさを再認識させられるものであり、今後、神戸市がどのように展開していくのか、注目していきたい。

【参考】 神戸市民の安全の推進に関する条例 ※抜粋
(前文)

平成7年1月17日に発生した大地震は、かけがえのない多くの生命を一瞬のうちに奪い、私たちの愛するまち神戸に未曾有の大被害をもたらした。震災によって私たちは、自然のもつ力の大きさを改めて思い知らされた。

一方、あの極限の状況のなかで、私たちは、隣人へのやさしさや思いやりを忘れなかった。私たちは、このことを誇りに思う。あの日あの時の体験は、助け合いの精神の輝きが、いかなる危機にも対処できる勇気と英知になりうることを教えてくれた。

災害はいつまた私たちのまちを襲うかも知れない。災害のみならず、繰り返される犯罪や事故もまた、私たちの生活の安全と安心を脅かしている。私たちのまちを、暮らしを、いのちを、私たち自身の手で守るために、今こそすべての者が目標を共有し、それぞれの役割を自覚し、力を合わせて安全なまちを築いていかなければならない。そして、後の世代にその成果と協働の精神を伝えていくこと、これこそが、国の内外から温かい支援と励ましを受けてきた私たち神戸市民に与えられた使命である。

ここに、この神戸を、自然と共生し、誰もが心から愛着を

もてるまち、豊かな市民生活をはぐくむまち、そして誰もが安心して暮らすことができる安全なまちとして創造していくための決意を示すため、この条例を制定する。

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、災害、犯罪及び事故から市民の安全を確保する上で必要な基本理念を定め、並びに市、事業者及び市民の責務を明らかにするとともに、良好な地域社会の形成その他の市民の安全の推進に関する施策の基本となる事項を定めることにより、安全な都市を築き、もって現在及び将来の市民が安心して暮らすことができる社会を実現することを目的とする。

(基本理念)

第2条 市、事業者及び市民は、その能力を生かし、それぞれの役割を果たしつつ相互に補い合い、協働することにより、すべての人が安心して暮らすことができる安全なまちづくりを推進するように努めなければならない。

2 市、事業者及び市民は、地域の安全及び地域における安心を確保する上で自立の精神に支えられた良好な地域社会の重要性を認識し、豊かな地域活動をはぐくむように努めなければならない。

3 市、事業者及び市民は、災害、犯罪及び事故から得た教訓並びにこれらに基づく経験及び知識を日常生活の中に生かし、非常時に備えるとともに、後の時代にこれらを継承していくように努めなければならない。

ない。

第2章 市、事業者及び市民の役割

第2節 事業者の役割

(事業者の基本的責務)

第8条 事業者は、基本理念にのっとり、その事業活動を行うに当たっては、人命の尊重を最重点としてその有する施設を安全に管理するために必要な措置を講ずる責務を有する。

- 2 事業者は、その従業員が安全に関する知識及び技術を習得する機会を提供するように努めなければならない。

(事業者がとるべき非常時の措置)

第9条 事業者は、非常時においては、その能力を活用して、積極的に市民の安全に貢献しなければならない。

第3章 安全で安心なコミュニティづくり

(良好な地域社会の育成)

第12条 事業者及び市民は、地域活動に自主的かつ積極的に取り組むことにより、助け合いの精神に根ざした良好な地域社会をはぐくむように努めなければならない。

(安全で安心なコミュニティづくり)

第13条 事業者及び市民は、強い連帯感の下に地域で一体となって安全及び安心を確保するための活動を行う自主的な組織（以下「安全で安心なコミュニティ」という。）を形成するように努めなければならない。

第7章 市民防災の日の設定等

(市民防災の日)

第24条 事業者及び市民の間に広く阪神・淡路大震災から得

た教訓を語り継ぐとともに、積極的に防災訓練その他の安全に関する活動を行う意欲を高めるため、市民防災の日を設ける。

- 2 市民防災の日は、1月17日とする。
- 3 市は、市民防災の日の趣旨にふさわしい事業を実施するように努めなければならない。

(継承活動への支援)

第25条 前条第3項に規定する事業の実施のほか、市は、阪神・淡路大震災から得た教訓を継承するための活動を行う者に対し、必要な支援を行うことができる。

(3) 防災福祉コミュニティ

阪神・淡路大震災の教訓の一つに、コミュニティ(地域)の防災力の大切さが挙げられている。阪神・淡路大震災では、家屋の半数になった多くの被災者が家族や近隣の住民によって救出され、その数は救出された被災者の約8割であったとも言われている。このような地域レベルにおける救出・救援活動が大きな力を発揮し、コミュニティの防災力の大切さが再認識された。

大規模災害の発生時を意識した自主防災組織は、これまで板橋区でも町会や自治会を中心に組織化に取り組んでいるが、住民の参加率は伸び悩んでいるのが実状である。その理由として、どちらかという行政主導であることや、平常時から何時起こるかわからない災害に対して積極的になれない意識の問題が指摘されている。

こうしたことへの対策として神戸市で実践されているのが、防災福祉コミュニティの取り組みである。地域福祉センター等を拠点として日頃は高齢者福祉などの福祉活動で地域の間人関係を培い、いざという時にはその絆を防災活動に活かそうというもので

ある。平常時と非常時がリンクされているところが興味深い。高齢社会が進展する中で、地域福祉の分野は今後ますます重要度が増してくることが予想され、防災福祉コミュニティの形成は、地域の防災力の向上に大きく寄与すると考えられる。

2 兵庫県災害対策センター

「阪神・淡路大震災では、災害対策に当たる県職員自身も被災者であることが多く、第1回の県災害対策本部会議に出席できたのは本部員21名中知事を含めてわずか5名、事務局職員は2名という状況で、なすべきことの多さに比べて対応する職員が少なく、十分な対応がとれませんでした。」(兵庫県「ひょうごの防災」より)

災害対策センターの整備



災害対策センター

平成12年8月、全国自治体初の災害対策専用庁舎として大規模発生後のライフライン途絶時にも災害対策機能が十分発揮できる「災害対策センター」を整備しました。風水害はもとより、震度7クラスの大地震にも耐えうる強度を有しているほか、ハード・ソフト両面にわたるバックアップ機能を備えています。

【建物規模】
地下1階、地上6階、延床面積4,133.95㎡

【施設内容】
大災害対策本部室、事務室兼災害対策本部事務局室、ネットワーク管理室 等

また、より一層の機能強化を図るため、平成18年度に増築を予定しています。(増築面積800㎡)



災害対策本部室

兵庫県HPより

この兵庫県の初動体制の遅れは、後々批判を浴びたことは記憶に新しい。この教訓を生かし、現在は、副知事クラスの防災監の設置や防災企画局と災害対策局といった組織面での強化を図るとともに、専用庁舎である災害対策センターを建設した。

ここには、災害対策本部室や防災企画局事務室、防災監執務室などがあり、災害発生時にいち早く中心的な役割を果たすべく機能を集中させている。また災害対策の要の一つとして、この災害対策センターを中心としたフェニックス防災システムという情報技術を導入している。

このシステムは、計測震度計からの情報をもとに被害予測を行い、初動時に必要な人員、物資の需給推計を行う。また、この端末機を県組織はもとより、警察、消防、県内市町やライフライン事業者などにも設置し、情報の共有化を図っている。こうしたシステムは近年、様々なものが開発されており、備蓄状況や避難救助設備の情報、さらにはGISなどにより地形や地域特性をも配慮し、被害予測や人員体制、必要な対策までも提示可能となりつつある。しかし、それらを操作・管理する要員の確保が、実際の場合では極めて重要である。県では、大震災の経験から、この点についても十分配慮し、職員による宿日直体制や災害待機宿舎（3箇所76戸）による24時間監視・即応体制及び関係職員の緊急通報システムなどを整備するといった対策を実施している。さらにこうした職員体制と、このフェニックス防災システムとを連動させた参集訓練も実施しているという。

このように兵庫県では、災害対策専門庁舎や最新の災害情報処理システムという物的資源、災害待機宿舎などをはじめとする即応体制など整備された人的資源の確保だけで終わらずに、それらを訓練などにより結びつけ、全体を実践的な体制として維持し、非常時に備えている。

蛇足だが、神戸市、兵庫県と同時に訪れた尼崎市において、2005年4月25日に発生したJR福知山線列車事故に関して取材させていただいたが、その中で、この事故の際の兵庫県の対応は地元自治体のそれをはるかに上回るほど、極めて迅速であり、非常にありがたかったという尼崎市消防局からの報告があった。阪神・淡路大震災の教訓がしっかりと生かされているひとつの証左ではないだろうか。

フェニックス防災システム

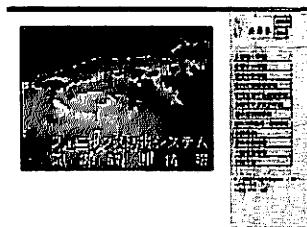
防災関係機関等に設置する防災端末から被害情報を収集するとともに、県内に設置する計測震度計からの情報をもとに地震被害予測を行い、初動時の応急対策に要する人員や物資の需給推計結果を提示します。また、平成16年4月より、ホームページにより地震情報、気象観測情報などの防災関連情報を県民に提供しています。

基幹伝送路としては、兵庫情報ハイウェイ（総延長約1,400kmの大規模なネットワークで県内主要拠点を光ファイバーで結んでいます）や県庁WANを利用して県総合庁舎、県地方機関等の拠点をデジタル専用線でループ状に接続しています。

- | | |
|-------------------|---|
| 【防災端末設置数】 | 334台（H18.4.1現在）
本庁関係課室、各県民局、県地方機関、各市町、消防本部、警察本部、警察署、自衛隊、国（消防庁等）、ライフライン事業者等 |
| 【主なシステム機能】 | 観測情報収集、地震被害予測、被害情報収集、地理情報、映像情報、人員・物資の需給推計等 |



（被害予測画面）
県内で震度4以上の地震を観測した場合に、被害を推定し、その結果を表示



（気象観測情報画面）
注意報、警報、県内雨量・河川水位、雨量レーダー等の防災気象情報を表示

兵庫県HPより

3 人と防災未来センター

阪神・淡路大震災を契機に、2002年4月に兵庫県が国の支援を得て設立した防災に関する啓発・研究拠点の施設である。展示、資料の収集・保存、災害対策の職員・研究員の育成、被災地の支援などの活動を行っている。

展示に関しては、阪神・淡路大震災の記憶を風化させないという強い姿勢が現れており、改めて震災の威力を強烈に感じさせる内容となっている。また被災者の声、当時の状況などを数多く展示し、豊富な資料などともあわせて、震災の教訓を今後に生かすための工夫が随所に見られる。

研修については、主として行政の災害対策担当職員向けの研修が中心であるが、防災分野特有のものとして、自治体の首長なども対象にした研修コースも用意されている。被災地での視察などの経験豊富な研究員なども講師となっており、受講生の範囲は関西圏にとどまらず、東京なども含め全国規模となっている。

災害対策においては、経験は非常に重要な要素と言われていることから、こうした施設からの情報発信は大変貴重なものであると思われる。

【参考】人と防災未来センター概要

センター長のご挨拶

人と防災未来センターでは、阪神・淡路大震災で起こったことや、子どもたちに伝えなければならないことを見ていただくことになっています。そして、二度と再びこのような災害が起こらないように、いろいろな知恵や知識をわかりやす

く発信して、災害に強いまちづくり、地域づくり、そして私たち自身の準備に役立つ取り組みを行います。防災や減災は政府や自治体の取り組む問題にとどまらず、私たち一人ひとりの地域コミュニティの問題だからです。

また、わが国や世界で大きな災害が起こったときに、いち早く駆けつけて、何をすべきか、何を応援してもらうのか、ボランティアをどのように呼びかけるのかなどについて助言したり、一緒に行動します。私たちのチームは日常からそのような訓練を重ねて、うまく対応したいと考えています。

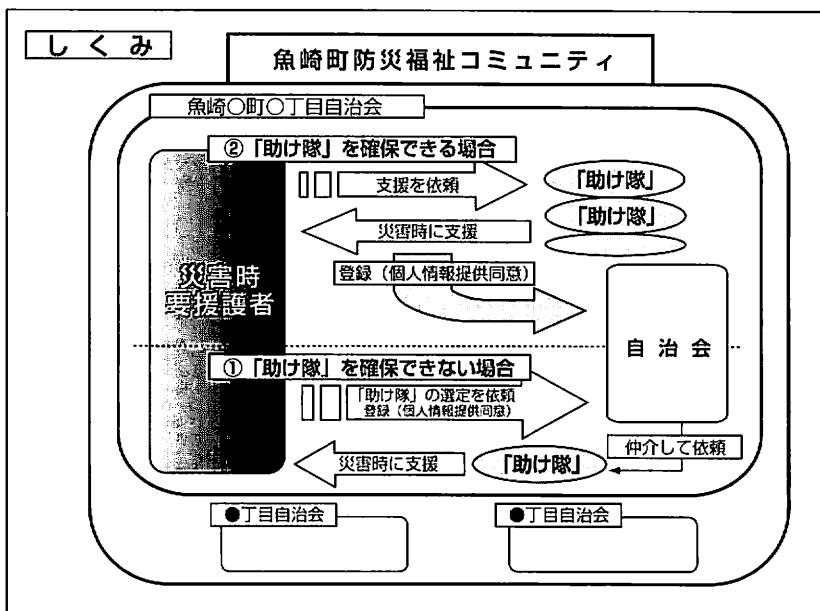
しかも、ここには国連をはじめ、いろいろな防災・減災に関係した組織が結集します。世界の一大拠点を通じて、役に立つ新しい情報がどんどん発信されるはずです。

しなやかでやさしい、やわらかな人々、それでいてとても強くて楽しい人たち。このような魅力のある人びとに支えられた、私たちのいのち、すまい、つながり、まち…。私たちが自然と共生する21世紀づくりの知恵を、ここから発信します。それは、いのちや生きていることへの感謝につながっています。

人と防災未来センターHPより

4 まとめ

両自治体ともに初動体制を非常に重要視している。その中でも特に情報の収集と判断の一元化に最も腐心しているように感じられた。組織面での強化はそのための対策のひとつであり、兵庫県のフェニックス防災システムもそれを補完する役割を担う。近年、こういった組織、あるいは情報システムを取り入れる自治体も少



兵庫県HPより

なくないが、今回の両自治体はこれらを未曾有の大震災から得た貴重な教訓から、真に必要な施策として作り上げてきた印象を受けた。

その他の施策、例えば要援護者名簿登録制度においても、神戸市の一部で実施されているものは、要援護者を援助する者も同時に登録するものとなっている。単に要援護者を登録し、名簿を地域に提供するよりも、さらに地域で支えあうシステムを確かなものにしていく。経験を基にした着実で実践的な対策と言えよう。このように必ずしも斬新であったり、新鮮であったりといった印象はなく、むしろ必要なことをできる範囲で確実に、というような手堅さを感じた。

被災経験のない自治体においては、住民に対する安心感への配慮などから、ともすると危機管理もひとつのパフォーマンスとして、新規施策や設備を競うかのように展開する例も見られる。そ

うした結果、危機管理の基本計画のひとつである地域防災計画にしても、時として「絵に描いた餅」と揶揄されてしまうように、実効性の面で不安視されることも少なくない。両自治体の危機管理対策を拝見して、危機管理の現場においては、経験が非常に重要なウェイトを持つことを確認することができた。では経験のない自治体はどうすべきか。経験則を持つ自治体からの情報収集は非常に有用であり、その情報の共有化はもっと広範に取り込まれるべきと考える。しかし方法はそれだけではない。危機を丹念に調べ、必要な手立てを着実に実践していく、といった地道な作業の繰り返しが、適切な危機管理対策にとって重要なのではないかと認識した次第である。

最後に、今回の視察に関して、ご多忙の中、案内役を買って出ていただいた、人と防災未来センター上級研究員の小林郁雄先生、また公務多忙の中、私どもの視察にご協力いただいた、兵庫県東田雅俊防災監、神戸市長手務危機管理監はじめ、両自治体の職員の皆様方に紙面を借りて御礼申し上げます。

Ⅲ 能登半島地震

□視察の目的

2007年3月25日、能登半島に大きな地震が発生した2年半前の2004年10月23日の中越地震は、マグニチュード6.9最大震度7の大地震であった。そのときの能登半島の各市町村の震度は4以下であった。震度5以上の地震を経験したことのない都市において、初めて経験した大きな地震に行政はそして市民は、どう対応していったのか。

危機管理が経験と想像力とするなら、他都市の経験が生かされたのか。そして、高齢化が進む都市での対応は、東京の未来なのか。地震から、5ヶ月経った能登市と七尾市を視察した。

□視察の日程

- ①能登市役所 2007年8月29日（水）
- ②七尾市役所 2007年8月30日（木）

□参加者

大東文化大学環境創造学部教授	土井 幸平
同 法学部教授	中村 昭雄
板橋区健康生きがい部生きがい推進課長	湯本 隆
同 都市整備部市街地整備課長	谷津 浩史
同 教育委員会事務局生涯学習課長	矢嶋 吉雄
同 危機管理室防災課防災計画係長	森下 真博

□対応者

- ①輪島市総務部総務課坂本係長
- ②七尾市総務部 永井部長

□地震の状況

- ①発生日時 2007年3月25日(日) 9時41分
- ②震源地 能登半島沖(北緯37.13度、東経136.41度)
- ③震源の深さ 11km
- ④マグニチュード 6.9(暫定値)
- ⑤各市町村の最大震度

(震度5強以上)

震度6強	石川県	七尾市、輪島市、穴水町
震度6弱	石川県	志賀町、中能登町、能登町
震度5強	石川県	珠洲市

□人的・住家被害状況

- ①死者 1名
- ②負傷者 359名(内、重傷72名、軽傷287名)
- ③住家の全壊 638棟
- ④住家の半壊 1,563棟
- ⑤住家に一部破損 13,556棟

[内閣府：平成19年能登半島地震について(第31報)]

1 概況

震度6強、家屋の全壊が638棟にもかかわらず、死者が1名だったことは、奇跡的である。この周辺の建物は、輪島瓦と呼ばれる黒瓦の屋根と、土塗り壁の外側に下見板と呼ばれる板張りが多く見られる。

被災直後、現地を調査した報告を見ると、「外観からの大まかな年代区分であるため、必ずしも正確に調べられていないが、今回の被災地は、古い住宅が多い地域であったと言える。被害は非

常に古い年代区分（築25年以上）の建物に集中しており、（略）
「外壁の種類と被災度の関係を見ると、この地域の伝統的な古い住宅は、土壁に板張り仕上げとしている建物が多く、これらについては土壁に分類したところ、サイディングは被害が少なく、被害があるものは土壁に集中していた。」と記載されている。*1



輪島市内の家屋

また、別な報告では、木造建築物の被害は、土塗り壁などを有する比較的古い構法による木造家屋、店舗併用住宅、比較的簡素な作りの倉庫・納屋の類（土蔵を含む）に集中している。鉄筋コンクリート造建築物の被害は、極めて軽微であったと記載されている。*2

輪島市で対応していただいた坂本係長も、地場産業である個人の輪島塗の製作所である土蔵に被害が出たと話していた。

復興にあたっては、市長が黒瓦と下見板でおこなうと考えているという話は地場産業に対する熱い思いを感じた。

2 初動態勢

震災が日曜日に発生したが、災害対策本部はかなりすばやく立ち上がっている。輪島市長は、行事に出席中に地震にあい、すぐさま庁舎に向かい10時前には庁舎に到着している。そして、震災後30分の10時10分には、災害対策本部が設置されている。

同じく七尾市長も行事に参加のため公用車で移動中であり、すぐに庁舎に向かい、こちらも10時には災害対策本部が設置されている。

どちらの市とも日曜日にもかかわらず、市長がすぐ庁舎に来れたことは幸いといえる。また、両市とも庁舎には大きな被害がな

かった。震度6強であったが、七尾市では、市北部の田鶴浜地区が、震度6強で、庁舎のある地区は震度5強だったことが幸いしたようである。

職員の参集状況は、両市ともかなり良い状況であった。

輪島市の職員数は610名、この内、病院職員が170名、保育園関係が90名、残り350名が一般職員である。幹部の参集は、1/3程度であった。

七尾市でも全職員835名中本庁舎に226名他の3地区に計200名が参集したとのことであった。

両市とも職員の多くが市内に住んでいること、震度の割には、火災もなく電柱の倒壊もなく、道路の渋滞が発生しなかったことが、幸いしたようである。

さらに、両市とも合併をしたばかりである。

七尾市は、2004年10月に旧七尾市と田鶴浜町、中島町、能登島町の1市3町が合併し新七尾市になった。

輪島市は、昨年の2006年2月に旧輪島市と門前町が合併したところである。

このため、それぞれの地域のコミュニティーが残っており、地区ごとの対策本部の立ち上げがすばやく行われたような印象である。

しかし、七尾市で面積約317km²、輪島市で約426km²の市内を数百名の職員で対応したことは、かなりハードであったと想像する。

輪島市で対応していただいた坂本係長は、初日から3日間眠る暇がなかったと話していた。また、七尾市でも、初日64名が徹夜であったとのことである。

3 国の対応

国の対応も迅速であったと感じた。

当日9時45分には、内閣府では緊急参集チームが召集され、官

邸対策室が設置されている。当日のうちに、輪島市役所内の会議室に、被害状況の把握と市の要望事項の把握のため内閣府の現地連絡対策室が設けられた。

また、自衛隊の動きも早かった。要請をする前の早い時期から、自衛隊の連絡員が市の災害対策本部に参加していたとのことだった。県からの正式災害派遣要請が当日11時08分であるが、それ以前から自衛隊として状況把握と準備をしていたことが窺える。

自衛隊の出動については、阪神淡路大震災に教訓を踏まえ、自衛隊法が改正されている。それまで、県知事の要請がでてからの行動であったが、現在は、都道府県の要請を待ついとまがない場合の災害派遣の基準が明文化されている。また、災害時に独自に情報の収集や伝達ができるようになっている。

七尾市では当日、輪島市でも翌日には給水活動が行われている。

国土交通省北陸地方整備局は、コンテナ式の災害対策車を輪島市役所に派遣し、市役所の駐車場内に独自の現地対策本部を設置し、道路の被害状況について独自に情報収集したようである。

4 情報収集

災害における初動時の情報収集は、災害対策の重要なキーポイントである。

震災直後、通信関係は発着信規制が実施され、その後、固定電話が当日14時09分に、携帯電話が当日15時25分に規制解除となっている。

かなり早い規制解除と思われるが、実際は、震災直後災害対策本部には、まったく情報が入らない状況であった。輪島市では、職員に無線機を持たせ、近くにある市立病院に行かせ、そこから人がなどの情報を収集した。

携帯電話のメールは、通じやすいといわれているが、やはり当

日夕方まではなかなか通じなかったようである。今回の地震では、電柱の被害は報告されていない。そのため、かなり早く通信施設は回復したが、やはり、情報収集には苦労したようであった。

5 マスコミ対応

震災時には、多くのマスコミ関係者が被災地に入ってくる。マスコミ側は情報収集のため、自治体に情報の提供を求めてくる。このマスコミからの要望に対応することは、かなり大変でありトラブルとなることもあるようだ。

情報を発信する側としては、正確な情報を出さなくてはならない。間違った情報やそれに基づくデマが市民に不安を与えかねない。情報発信に細心の注意を払うために発信が遅れがちになってしまう。

輪島市では、マスコミ用に部屋を用意し、30分から1時間おきに記者会見を実施していた。これによりマスコミ関係者が対策本部内に立ち入ることもなかった。

無駄なトラブルを避けるためにも、マスコミへの対応について、平時からの準備が必要と考えられる。

6 要援護者への対応

災害時の要援護者の状況把握と援助は、今緊急の課題である。

七尾市の人口は、約61,000人、内65歳以上の高齢者が26%をしめる。輪島市は、人口約33,000人、65歳以上の高齢者は35%で3人に1人、被害の大きかった旧門前町では、47%である。全国の高齢者率が20.8%、板橋区で19%である。お年寄りが多いことがわかる。

当時の避難所の写真を見ると、避難されている方々のほとんどが高齢者であることが見受けられる。

被災当時、七尾市では、要援護者の状況把握のため各地域の代表者に連絡を取ろうとしたが電話が普通のため、なかなか状況を把握できなかった。しかし、実際には、各地域の民生委員がすでに要援護者の家庭を回り状況を把握していた。日頃から、民生委員の方々が高齢者の一人暮らしなどの要援護者の世帯を回っており、そのための地図を作成していた。震災直後、各民生委員はその地図を基に要援護者の安否を確認していた。七尾市が地震発生後要援護者の確認を地域の方をお願いしたときには、すでに、確認が終わっていた。

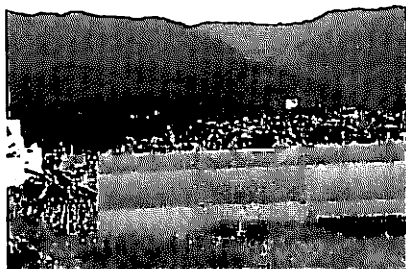
輪島市でも同様であったという。過疎化が進む地方都市であるが、それだけに返って、地域の強い絆が残っていることが判る。

都会では、個人情報の取扱いから、要援護者の把握が進んでいない。現在の要援護者への対応は、援護を希望する人が、自分から手を上げて、名簿に載せてもらう。災害時には、その名簿を基に消防や民生委員が、安否を確認することになっている。しかし、高齢者の閉じこもりや、障がい者が地域とのつながりを避けるなど、名簿の作成が進んでいない。

7 廃材処分

家屋の倒壊は、災害復旧時に多くの廃材を処分しなくてはならない。

輪島市では、平年の13年分の廃材が出たという。市では急遽海岸近くの空き地を廃材置き場とし、受け入れをしていた。ここで、可燃ごみと不燃ごみを分別していた。



輪島市の仮設廃材置き場の状況

東京都では、昨年3月に「首

都直下地震による東京の被害想定」を公表した。想定した地震は、震源や規模、気象条件を分けて行っている。想定のひとつである震源が東京湾北部、規模がマグニチュード7.3、冬の夕方6時、風速6 m/秒としたとき、都内で建物の全壊棟数が12万棟、焼失が31万棟と想定している。そして、震災により発生する廃棄物を約4,000万tと想定している。平成16年度の都内から出たがれき類の量は、467万tであった。単純に8年半分の量である。

震災直後、倒壊を免れた住宅から、家の中の片付けに伴い壊れた家具や電気製品が大量にごみとして出てくる。その後、倒壊した住宅の取り壊しにより大量のがれきが発生する。これらの廃材をどのように処分していくのだろうか。

災害時には想定外の課題が発生する。その課題を限られた時間内に解決することを求められる。

想定されていること、想像できることに対しては、できるだけ事前の対応が必要である。

8 まとめ

阪神淡路大震災の教訓から、国の危機管理体制は大幅に整備されている。特に初動体制では、経験者たちがメンバーで現地に入るなど確立されている。

それに対して、地方自治体では、どうであろうか。職員は、初めて経験するゆれに驚きあわてながら、一気に対策本部が立ち上がり対応していくことになる。職員自身が被災者であるにもかかわらず、行政職員として行動することを迫られる。

経験したことの無いことに対応するためには、日頃の訓練が大切である。そして想定されることに対する事前の対応が求められていることを痛感した。

最後に、この地震で亡くなられた方に対して謹んで哀悼の意を

表するとともに、被害にあわれた方々にお見舞いを申し上げ、さらに、本調査にご協力いただいた、七尾市、輪島市の皆様にお礼を申し上げます。

- *1：前田匡樹、三辻和弥、菅原裕太、中村匠、五十嵐さやか；2007年3月25日能登半島地震による建築物の被害調査報告
- *2：国土交通省国土技術政策総合研究所 独立行政法人建築研究所；平成19年（2007年）能登半島地震建築物被害調査報告 平成19年8月