

地域デザインフォーラム・ブックレット **No.21**

# 危機管理と自治体

大東文化大学・板橋区  
地域デザインフォーラム

## 地域デザインフォーラムブックレットの刊行にあたって

### 第4期地域デザインフォーラムの成果公表

日本社会の構造変化の中で地域社会を取り巻く環境も大きく変貌し、対応の転換を迫られている。これからの地域社会の形成には産学公民の連携による対応が不可欠である。大東文化大学と東京都板橋区は、新しい時代に向けて克服すべき地域社会の課題に連携・協力して取組み、心豊かに生き生きと生活できる板橋を創造することを目指して「地域デザインフォーラム(地域連携研究)」を開始し、今年で8年となった。そして、大学教員11名、区職員12名が参加し、①危機管理対策(第1分科会)、②少子化対策(第2分科会)、③地域住民・地域社会が元気になるまちづくり(第3分科会)、の3つのテーマを設定、活動を展開してきた第4期地域デザインフォーラム(2006年4月～2008年3月)も4ヶ月あまりを残すところとなった。この第4期の共同研究の成果がこのブックレットであり、ブックレット刊行後に開催される2007年度地域デザインフォーラム(公開講座)である。

この1年半あまりの間、各研究員は本来の業務に追われながらも各分科会のテーマに沿って懸命の調査研究を行ってきた。ここに改めて各研究員の皆様に感謝申し上げたい。これらの共同研究の成果が自治体政策の形成や地域課題の解決、さらには新しい地域社会の創造に役立ってほしいと願っている。

2007年11月

第4期地域デザインフォーラム運営委員会  
大学代表委員 中村年春  
板橋区代表委員 浅島和夫

# 目 次

はじめに	7
第1章 危機管理と自治体	9
1 多様化する危機	9
2 防災から危機管理へ	11
3 自治体の危機管理対応（事例研究を踏まえて）	13
4 危機管理と自治体 ～展望と課題	18
第2章 大都市直下型地震における危機対応	23
はじめに（近年の直下型地震多発）	23
1 私の経験—減災と危機管理	24
2 災害全体像の把握が危機管理の起点	27
3 早期に正確な建物被災度マップを作ること	29
4 大都市直下型地震の特徴と危機対応	31
第3章 板橋区職員の危機管理に関する意識調査	35
第4章 危機管理事例研究	61
Ⅰ 尼崎市におけるJR福知山線列車事故	61
Ⅱ 阪神・淡路大震災	73
Ⅲ 能登半島地震	89
おわりに	115
資 料	99
(1) 板橋区職員の危機管理に関する意識調査 調査票	99
(2) 東京都板橋区危機管理本部規則	103
(3) 東京都板橋区危機管理本部運営要綱	107
(4) 首都直下地震による東京の被害想定（最終報告） の公表について	110

## はじめに

近年「危機管理」という言葉を耳にすることが多くなった。危機管理の重要性が社会的に広がる大きな契機となったのは、1995年1月に起こった阪神・淡路大震災であったと感じている。

首相官邸の初動対応の遅れが、危機管理能力の欠如によるものと厳しく評された。また、神戸地方には大きな地震は発生しないと多くの住民が信じていたことも、地震に対する備えを疎かにし、危機管理意識の低さを招いたとして指摘をされた。

その後も、コンピュータプログラムの2000年問題や2001年6月の大阪市池田小学校へ不審者が侵入し小学生8名が殺傷された事件、同年9月11日のアメリカでの同時多発テロ事件など例を挙げれば限のないほど私たちの生活を震撼するような出来事が続いた。さらにO-157、SARS（新型肺炎）、鳥インフルエンザなど様々な事件や事故が起こるたびに「危機管理」が大きく叫ばれている。最近では、安倍首相の退陣に際して危機管理能力不足と報道されたことは記憶に新しい。

自治体における危機管理については、これまで地震や風水害などの自然災害に対する備え、すなわち防災がその中心であった。しかしながら、上に掲げたような様々な事件・事故の発生に伴い、近年では危機に対する捉え方も大きく変化している。

2004年9月には、武力攻撃やテロの発生から国民の生命、身体、財産の保護を目的とした「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（国民保護法）」が施行され、武力攻撃やテロなどの緊急時には、国や自治体は重要な役割を担うこととされた。こうした事象も決して他人事ではないという時代となったということである。こうした社会の動きを受けて、板橋区でも2006年4月から危機管理室を新たに設置して危機管理に対する強化を図っている。

今期（2006～7年度）の板橋区・大東文化大学の共同研究～地域

デザインフォーラム～第1分科会では、「危機管理」をテーマに研究を続けてきた。2006年度は「危機管理とまちづくり」をテーマにしたシンポジウムを開催し、その成果をブックレットにまとめ公表した。本書は、今期の研究の総括として報告するものである。

第1章では、自治体の危機への対応が、これまで自然災害に対する防災対策から災害への広範囲な取り組みを表す「危機管理」へと変遷する過程を示すとともに、今後自治体が危機にどのように立ち向かったらよいかを総括的に論じている。

第2章では、大都市直下地震に関しその特性と対応について、筆者の経験を踏まえての考察が展開されている。大都市直下地震からの減災と危機管理を考える上で、広域的な支援体制の構築や地域活動の継続を図るために、民間企業の事業継続計画の普及等の重要性が述べられている。

第3章では、自治体職員の危機・危機管理意識に関して、板橋区の職員に行ったアンケート調査の結果から考察している。板橋区職員が危機・危機管理についてどんなイメージを持って日頃の職務に当たっているのか等について、素直な気持ちが浮き彫りにされている。なお、この調査結果については、本年7月21、22日に開催された自治体危機管理学会において報告したものである。

第4章では、先進自治体の事例研究をとおして、自治体の危機管理について、特に現場の職員の声に基づいた考察をおこなっている。

本報告書が、自治体及びその職員における危機管理に対する取り組み向上の一助となれば幸いである。

2007年12月

第4期 地域デザインフォーラム 第1分科会一同

# 第1章 危機管理と自治体

## 1. 多様化する危機

日本は「災害列島」と言われるほど、古来、地震・津波、火山噴火、台風・豪雨・豪雪などの自然災害の被害を受けてきた。しかし、災害はこのような自然災害だけでなく、原子力事故などによる放射性物質の大量放出、航空機の墜落事故、最近ではテロ事件など、人為的な災害もある。

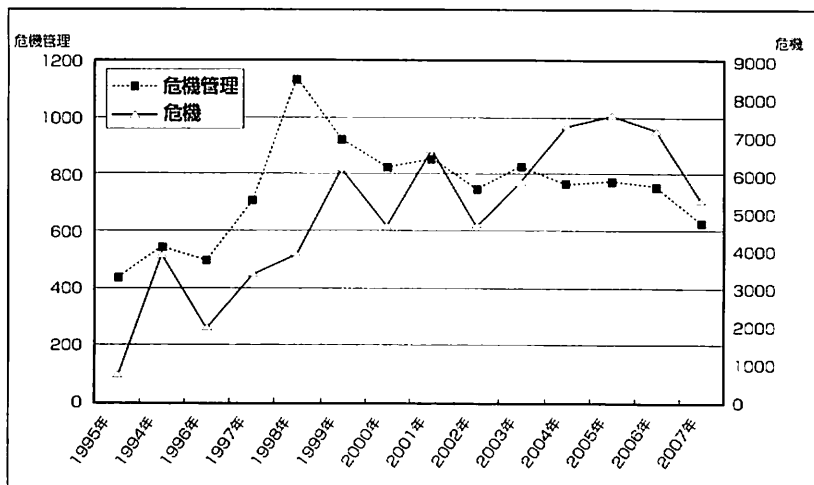
このような災害に対して「防災」、「防災対策」、「防災行政」という言葉が使われる。「防災」とは、「災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぎ、及び災害の復旧を図ることをいう」と定義している（災害対策基本法第2条第2号）。すなわち、「防災」には、災害予防、災害応急対策、災害復旧の3要素が含まれる（注1、下川環「災害応急対策行政の方構造」中邨章編著『危機管理と行政』ぎょうせい、2005年、32ページ）。

従って、防災行政は、直接に住民の生命、身体、財産などを災害から保護するために特に重要なものと位置づけられる。そして、これら防災行政の主体として、国、都道府県、市町村の責務が定められている。今日、日本では「防災」や「災害」という名称を持つ法律は、約200本制定されている。

日本では、今まで述べてきたように、従来は「防災」という言葉がよく使われてきたが、1995年1月の阪神・淡路大震災以降、「防災」という言葉の代わりに、災害への包括的な取り組みを表す言葉として、「危機管理」という言葉が多く使われるようになってきている。21世紀になってからは、「防災から危機管理へ」

といったタイトルの書籍が発行されたり、セミナーやシンポジウムなども開催されている（注2、明治大学危機管理研究センター、「防災から危機管理へ：急がれる行政の対応」、2006年1月26日）。

このように、「防災」の代わりに「危機管理」という言葉が多用される背景には、まず「危機」そのものの多様化を挙げなければならない。下の図表は、最近の新聞記事における「危機」と「危機管理」の使用頻度を示したものである。



（出典：朝日新聞社が提供する新聞記事データベース「聞蔵」による。）

この図表によると、それぞれのピーク時には、さまざまな危機があった。1995年は阪神・淡路大震災、1998年はロシアの財政危機とアメリカによるアフガニスタンに対する報復攻撃や英米によるイラク軍事施設の空爆、北朝鮮によるテポドンの発射、1999年は東海村JOCの臨界事故、2001年はアメリカの同時多発テロ事件、2004年は新潟中越地震とスマトラ沖地震、2005年はJR福知山線脱線事故と米国南部のハリケーン「カトリーナ」の被害、2006年はジャワ島大地震と北朝鮮の核実験などが起きている。以上の危機的事象を見ても、危機の多様化を見ることができる。

私たちが実施した「板橋区職員の危機管理に関する意識調査」(以下、「意識調査」と略す)によると、まず大地震や自然災害などを「危機」と連想するが、テロ・暴動、ライフライン事故なども、危機として受け止めていることが分かる。また、「危機管理」という言葉からは、防災が最多回答であるが、2番目に情報も連想されている。これは、多発する個人情報の漏洩といった事故が影響しているものと考えられる。

これらの他にも、食中毒、BSE(狂牛病)などの食品衛生に関する危機、O-157、鳥インフルエンザ、風疹、AIDS、SARS(新型肺炎)などの感染症、企業によるコンプライアンス違反などの不祥事も危機としてあげられ、その度に危機管理意識の低さが指摘されている。また、最近では安倍首相の辞任に際して、内閣の危機管理能力が問われる事態も起きている。このように、20世紀末から21世紀にかけて、危機の多様化と危機管理に対する関心の高まりを見て取ることが出来る。

## 2. 防災から危機管理へ

従来、日本の自治体は地震や台風などの災害に対して、市民の生命、自由、財産を守るために、防災対策に取り組んできた。1947年には災害救助法も制定され、災害に際して、国が地方公共団体や国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ることとしている。

その後、従来の防災対策は、1961年に制定された災害対策の一般法である災害対策基本法に体系化され、その後の防災行政が整備、推進された。同基本法で、防災に関する国の責務を第3条で、都道府県の責務を第4条で、市町村の責務を第5条で規定している。



さて、日本の危機管理は、1995年の阪神・淡路大震災を経験してから本格化したと言える。阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、国も自治体も改めて地域防災の必要性を学び、災害対策基本法も大幅な改正が行われ、政府・地方公共団体の災害対策本部の体制強化などが講じられた。また、防災基本計画も阪神・淡路大震災が契機となり、その経験・教訓を踏まえて抜本的に改正された。その結果、災害対策の実施主体を明確にし、誰が、何をすべきかを具体的に記述し、各実施主体の責務を明確にし、国、地方公共団体、住民・企業などの防災活動が明記された。

さらに、地方分権推進の動きの中で、1997年に改正された新地方自治法では、地方公共団体の役割として「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する」としている（第1条の2第1項）。従って、防災、危機管理において、住民に最も身近な存在である市町村が基本的な責任主体となった。

20世紀末から21世紀にかけて、日本をとりまく安全保障環境がにわかに緊張感を増してきた。それは、例えば朝鮮半島の問題であり、9.11アメリカの同時多発テロであった。そういった国際政治の変化を背景として、日本では有事法制についての関心が高まった。その一環として、2004年6月に「国民保護法」が成立した。

この法律は、武力攻撃から国民の生命・財産を保護し、国民生活等に及ぼす影響を最小限にするため、国、都道府県、市町村の責務や役割分担を明確にしている。ここでいう武力攻撃事態とは、上陸侵攻、ゲリラなどによる攻撃、ミサイル攻撃、航空攻撃などを想定し、緊急対処事態としては、原子力事業所などの破壊、大規模集客施設での爆破、NBC（核、生物、化学）を有する物質による攻撃、航空機などによるテロなどを想定している。

武力攻撃事態対処法第7条では、「地方公共団体においては武

力攻撃事態等における当該地方公共団体の住民の生命、身体および財産の保護に関して、国の方針に基づく措置の実施その他適切な役割を担う」とされ、住民に最も身近な地方公共団体が地域住民の安全確保にあたりとされた（注3、森本敏・浜谷英博『早わかり国民保護法』PHP新書、2005年参照）。

国民保護計画、並びにそれに基づく「国民の保護に関する基本指針」を基に、各地方自治体は「国民保護計画」を作成することになり、板橋区も2007年3月に「板橋区国民保護計画」を策定した。このように、地方自治体は、従来の自然災害に対する対応だけでなく、想定される緊急事態に対しても、対処していかなければならなくなった。まさに、「防災から危機管理へ」である。

私たちの意識調査で、「板橋区が将来的に対応しなければならないと想定される重大な危機は」という質問に対し、大地震をトップに、自然災害、情報関係事故、ライフライン事故が上位であった。やはり、身近な問題が危機として認識され、テロ・暴動などは、まだ重大な危機として認識されていないようである。

なお、内閣法第15条の2では、「危機管理」を「国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生の防止をいう」と定義し、「国の防衛に関するものを除く」としている。国防を除外する危機管理の概念については、検討の余地があると思われる。

### 3. 自治体の危機管理対応（事例研究を踏まえて）

この分科会では、尼崎JR列車事故、阪神・淡路大震災、能登半島地震を事例として取り上げ、行政の対応などについて視察した。詳細は、第4章、危機管理事例研究で述べられているが、ここで

はその概略を述べる。

尼崎JR列車事故は、2005年4月に起きた。死者107人、負傷者555人を出した大事故であった。尼崎市をはじめ多くの自治体は、ほとんど毎年遭遇する地震や風水害等の自然災害を中心に対策を整備してきた。そういう経験則からすると、尼崎市にとっては、このような列車事故は、必ずしも十分に想定していない突発的な事故であった。私たちが関心を持ったのは、こういう想定し得ない危機に直面したとき、自治体はどのように対応したのか、ということであった。

後述するように、事故現場に近ければ近いほど、情報が入らず、従って状況把握も難しかった。この場合も、マスコミ情報の方が早く、尼崎市も当初はテレビからの情報に頼らざるをえなかった。そういった混乱の中で、事故発生から1時間以内に兵庫県は事故対策本部を設置、その30分後に尼崎市も災害対策本部を設置した。このように今回の事故で兵庫県はじめ神戸市、大阪市の対応が早かったのは、阪神・淡路大震災の教訓が生かされたものといえる。

今回の事故対応で特記しなければならないことは、警察、消防、市役所といった公的機関やJRなどのライフラインに関する事業所だけの対応では不十分であった。事故発生直後から、現場周辺の企業が操業を停止して、自発的に救助活動に参加したことである。また、近隣市民の積極的な援助が報告されている。危機対応において、行政、事業所、住民との共助・連携がいかに大切かを教えてくれた。

尼崎市はこの事故を踏まえて、地域防災計画の中に、新たに「大規模事故・特殊災害対策計画」を加え、地域防災計画の見直しを行った。詳細は第4章に譲るが、自治体が現実的に、自然災害だけでなく、さまざまな危機管理対策を講じていかなければな

らない時代になったといえる。

また、例えば阪神・淡路大震災のような大災害を経験した自治体（職員）と未経験の自治体では、その対応に差が出てくるのは避けられないであろう。そこで、自治体間での広域的な連携体制についても、今後具体的に整備していく必要性を強く感じた。

一般に、いったん大震災のような予期しない事態が起これると、特に発災直後では、各機関が下の表のような役割分担を行い活動する。これらの各機関と地域住民との連携による共助も重要である。

機 関	役 割
警察、消防、自衛隊 医療機関	生命・財産の救出、保全
水道局、電力・ガス会社 交通・通信企業	ライフライン（水道、電気、ガス、交通、通信）の応急
行政機関	救出・救護、遺体の収容、物資の調達、住民への広報、ごみ・し尿の収集、避難所の開設・運営、救援物資・ボランティアの受け入れなど

（橋本伸之「緊急時における行政組織」中野章編著「行政の危機管理システム」中央法規、2000年、171ページをまとめて図表にした。）

1995年に起こった阪神・淡路大震災は、震度7という日本の震災史上でも初めての大地震であった。そういった混乱の中で、神戸市、芦屋市、西宮市、宝塚市の各自治体は、災害対策本部の設置からはじまり、住民のニーズの対応に迫られた。こういった震災直後の状況については多数の先行研究がある。ここでは、震災後に、自治体がどのような対策を講じたのかという点に焦点を当て、調査した。

神戸市は、大震災や須磨の連続児童殺傷事件などを背景に、震災3年後の1998年1月に「神戸市民の安全の推進に関する条例」

を制定した。その目的は「・・・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」とされた（条例第1条）。この条例の制定により、市民・事業者・市が役割を分担し協働して地域活動に取り組むことを目指した。

大震災以降、神戸市は、自然災害だけでなく米国同時多発テロの発生や感染症などさまざまな危機の発生を契機に、神戸市全体の危機管理体制の充実化の必要性を認識した。その結果、震災後7年経過した2002年に、危機管理全般を指揮・統括する市長直属の「危機管理監」と、その下に「危機管理室」を設置した。翌2003年から、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た。神戸市が危機管理室を設置してから、多くの自治体が危機管理室を設置している。

その後も、国内外を問わず大規模な災害が起こった。特に、2005年に起きたJR福知山線での列車脱線事故は、同じ阪神地区の尼崎で起こったことで、神戸市にとっても改めて危機管理の重要性を認識した。そこで、神戸市は2006年に「神戸市危機管理基本方針」を策定した。この指針で、神戸市職員の全員が常時共通の認識を持ち、危機の発生に対して最も効果的な体制を迅速に構築することで、市民の生命・身体又は財産に及ぼす被害や損失の防止・軽減を図ることを目的とされた。神戸市職員の危機に対する心構えや神戸市職員の責務などが具体的に示されている。

一方、兵庫県では、大震災後の初動体制の遅れが批判を浴びたことから、2000年に災害対策専用庁舎である災害対策センターを建設した。ここでは、地震災害だけでなくあらゆる災害に迅速に対応できる総合的な防災情報システムである「フェニックス防災

システム」が導入されている。このシステムは、災害情報や気象観測情報の収集・提供、被害予測などの機能や需給推計・ガイダンス機能を持ち、迅速で的確な初動・応急対応を支援するものである。

板橋区でも、2006年に危機管理室が創設された。意識調査で危機管理の仕事を挙げてもらったが、回答で多いのは地震対策、風水害対策、防災訓練であった。依然として、従来からの防災課の仕事が挙げられている。4番目にテロ、武力攻撃が挙げられているが、地域住民の生命、身体、財産を守り、安全で安心なまちづくりという幅広い総合的な危機管理意識がまだ不十分ではないかと感じた。これに関連して、大規模地震が発生した場合、地域防災計画で定められた自分の役割を知っているかという質問に対し、知らないという回答が4割あり、また主任主事や主事級に知らないという回答が多かった。危機が発生した時に、迅速で効果的な対応をするために、板橋区職員の普段の認識のあり方等について、具体的に検討する必要があるのではないだろうか。

能登半島地震は、2007年3月25日（日曜日）に発生した。能登市と輪島市の震度は6で、家屋の全壊が638棟あったにもかかわらず、死者は1名であった。

災害が発生した場合、先ず自治体は災害対策本部を設置しなければならない。輪島市、七尾市の市長は、日曜日でそれぞれ行事に参加していたが、地震発生後30分後には、庁舎に災害対策本部が設置している。両市共に職員の多くは市内に住んでおり、日曜日にもかかわらず多数の職員が庁舎に参集できた。このように初動体制が迅速に進められたことは、その後の応急対応にとって、必須の条件である。

また、地区ごとの対策本部の立ち上げもスムーズに行われたと

ということであるが、これは、地域コミュニティが残っており、こういう普通の隣近所の関係が重要な役割を果たすことが確認された。このことは、災害時の要援護者の状況把握と援助にも重要なことである。

七尾市では、65歳以上の高齢者は26%、輪島市では35%、被害の大きかった旧門前町では47%であった。このような地域で災害が起こった場合は、自治体にとって高齢者の救助は急務である。七尾市の場合、被災直後に状況を把握しようとしたが、電話が不通のため、状況を把握できなかった。しかし、すでに各地域の民生委員が要援護者の家庭を訪問し、安否状況を把握していたのである。それが可能であったのは、普段から各地域の民生委員が、高齢者などの要援護者の家庭を訪問し、状況をあらかじめ把握していたということである。それにあわせて、地図も作成していた。輪島市も同様であった。

この点は後に述べるが、このような危機的な状況では、自治体などの公助だけに頼るのではなく、隣近所の助け合いという共助が重要であるということ改めて知らされるのである。

#### 4. 危機管理と自治体 ～展望と課題

既に紹介した「神戸市民の安全の推進に関する条例」の第2条は、「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」と定めた。まちを構成する市、事業者、市民の三者が、それぞれの役割を果たし、お互いに補い、協働することによって、安全なまちづくりを推進しようという理念

が宣言されている。阪神・淡路大震災から3年後に、その被災から学んだ教訓をもとに制定した条例である。

阪神・淡路大震災では、官庁が主導する中央統制型の防災体制に限界があることが露呈した。こういった教訓から、防災の分野では、行政主導ではなく住民主体の自主防災・地域防災が不可欠であることが認識された（注4、拙稿論文「自治体と危機管理」中邨章編著「危機管理と自治体」ぎょうせい、2005年、55～63ページ）。

板橋区の「平成17年度地域防災計画」では、第10章の区民の協力で、「大地震による災害から区民の生命、身体及び財産を守るためには、行政機関をはじめとする防災関係機関の防災対策だけでは限度があり、区民の協力が不可欠である」とした。さらに「実際に災害と直面する区民一人ひとりが震災に対する生活環境への配慮を心がけることはもとより震災時における適切な行動の必要性を認識し、『自分たちのまちは自分たちで守る』との精神に基づき結成された住民防災組織の育成・強化を図るとともに、施設あるいは業種別の防災組織を編成し、防災関係機関一体となって、より効果的な震災対策を推進する必要がある」とした。

私たちの意識調査で、「想定される重大危機に対して区と地域との連携をどのように考えるか」という質問に対して、「地域が行う部分と行政が行う部分を整理しておくべき」という回答と「地域との密接な連携を普段から構築するべきである」という回答は圧倒的に多かった。また、関連して「想定される重大危機に対してあなたは住民の役割として何を期待していますか」という質問に対して、「初期対応、救助、救援活動」の回答が一番多かった。次に「訓練や講習会への参加」が多く、次に「避難所の運営」、「情報伝達や避難誘導」、「物資や器具などの備蓄」が多く、多方面にわたり、住民の役割に期待していることが分かる。



また、「今後、板橋区は危機管理について、どのような対応が必要だと思いますか」という質問では、「警察や消防等関係機関との連携」の回答が一番多く、次に「町会等地域との連携」が多かった。危機管理において、連携や協働を重視していることが分かる。

1995年の阪神・淡路大震災を経験して、改めて自然の持つ力の大きさ、生命の大切さ、助け合うことの大切さなどを学んだ。それらの教訓を踏まえて、災害対策並びに危機管理に対する考え方が大きく変化した。その変化の一つとして、国と都道府県などの地方公共団体の責務を明確にしたが、地域住民に最も身近な存在で、日頃から住民の生命・財産などの保護に責任がある市町村などの行政機関の役割を明確にしたこと。もう一つは、住民自身の役割や責務を明確にしたことである。

大きな災害や事故などの不測の事態が発生したとき、危機発生直後の3日間＝72時間が極めて重要になると言われている。特に、事件や事故の現場に近い地域では、72時間は行政にも、従って住民にも情報がほとんど届かないということである。災害の現場に近いほど、情報が集まりにくく、情報不足になる。こういった情報不足の中で、さらには職員が集まらない、少ない職員配置という状況の中で自治体は災害対策の対応を迫られることになる。一方、住民からは、救出、救護、救援物資の手配、避難所の開設等々、さまざまな要求が出てくる。しかし、情報不足、職員不足の中で、72時間は自治体は住民に対して満足できる対応が出来ないのが、現実である。

当地域デザインフォーラムが2006年に開催したシンポジウムのテーマは、「まちづくりと危機管理～地域の安全・安心をどう高めるか?～」であった。その中のパネルディスカッションで、パネリストの皆様から、公助（行政）の役割、共助の役割、自助の

役割が指摘された。パネリストの青山侑氏（明治大学大学院教授）は、自助、共助、公助の分類で言うと、自助が原則、それが出来ない場合は共助、公助つまり行政に期待するのは最後で、非常に限定的であると、述べている（注5、地域デザインフォーラム・ブックレット』No.18『シンポジウム「まちづくりと危機管理」』参照）。

これからの危機管理においては、最終的に自分の命を守るために、最初から行政による公助を待つのではなく、まず「自分の命は自分で守る」という自助の精神が大切で、そして隣近所の地域の共助が大切である。しかし、このことは自治体による公助の役割が全くなくなったのではなく、自治体と地域（コミュニティ）と住民の連携・協働をいかに進めるかという点が、危機管理の今後の課題といえる。

## 第2章 大都市直下型地震における危機対応

### 目次

はじめに（近年の直下型地震多発）

1. 私の経験～減災と危機管理
2. 災害全体像の把握が危機管理の基本
3. 早期に正確な被災マップをつくること
4. 大都市直下型地震の特徴と危機対応

### はじめに（近年の直下型地震多発）

わが国土に近年直下型地震が多発しています。2004年10月23日に起きた新潟県中越大地震、2007年3月25日の能登半島地震、2007年7月16日の新潟県中越沖地震。いずれも地方部で起きましたが、上越新幹線の脱線、ダムの崩壊、地盤崩壊による幹線交通路の破断、それに中越沖地震における柏崎原発損傷など、どの地震も想定を超える強い破壊力の怖さを見せつけました。直下型地震は、震源における地震の大きさを表すマグニチュードは海溝型（プレート型）地震に比べ大きくはありませんが、震源の深さが浅いという特徴のため地表部分における破壊力が大きく、地震の揺れの大きさを表す震度階は震度6強又は震度7に達します。

この直下型地震が大都市に起こったらどうなるか、どう備えるべきか。中央防災会議は2003年5月に首都直下地震対策専門調査委員会を設置し、委員会は2005年7月に報告書をまとめ、2006年3月には首都直下地震対策を公表しています。

わが国社会に最も衝撃を与えた大都市直下型地震として、1995

年1月17日の阪神・淡路大震災の先例があります。気象庁は、それまで最強の震度階を震度6と規定していましたが、この大地震の強い揺れに対して震度7を追加した経緯があります。直下型地震の強烈な破壊力を印象付けた出来事でした。12年前のこの大震災は、復旧・復興の過程でわが国社会全体に大きな教訓をもたらし、減災、危機管理、スーパーレスキュー隊、2段階都市計画、まちづくり、ボランティア、NPO法、被災者生活支援法などなど、数多くの新しい概念が生み出されこれに基づいた制度やシステムが社会に定着しつつあることは周知のとおりです。

表一1に、近年の3つの直下型地震、および阪神・淡路大震災、さらに上記専門調査委員会による首都直下地震の想定を対比しまとめました。この表によりまず分かることは、大都市直下型が地方部直下型に比べ格段に被害規模が大きいことです。また、地震はその発生の季節・曜日・時刻などの条件の違いにより被害の規模や様相が異なることです。過去の地震のそれぞれの条件・様相・経験を見極めつつ、各地域ごとのシミュレーションを行って来るべき地震に備える必要があります。

本稿では、阪神・淡路大震災での私の経験と見聞を振り返りながら、近年の動向も踏まえて大都市直下型地震における危機対応—減災と危機管理—について考察します。

## 1. 私の経験 — 減災と危機管理

1995年（平成7年）1月17日午前5時56分、私は大阪府高槻市の家で大きな揺れでたたき起されました。縦ゆれと横ゆれの間隔の短さから近くで大きな地震があったことは確実でした。テレビは停電していてつきません。直ぐに東京にいた家内に電話しまし

表—1 近年の直下型地震の比較表

	新潟中越地震	能登半島地震	新潟中越沖地震	阪神・淡路大震災	東京湾北部地震
発生年月日 曜日 発生時刻	2004年10月23日 土曜日（秋の午後） 午後5時56分	2007年3月25日 日曜日（春の午後） 午前9時42分	2007年7月16日 祝日（夏の午前） 午前10時13分	1995年1月17日 冬の午前 午前5時56分	冬の夕方 午後6時
主な被災地域	新潟県川口町	新潟県柏崎市	石川県輪島市	兵庫県南部（神戸市、北淡町、他）	東京都心西部（江東・荒川・葛飾区）
震源 深さ	13km	11km	17km	16km	
マグニチュード	6.8	6.9	6.8	7.3	7.3
最高震度	震度7 川口町	6強 輪島市	6強 柏崎市	7 神戸市、北淡町	6強
火災 風速				火災294件、焼失65ha 3 m/s	焼失65万棟 15m/s
被害死者数	68人	1人	11人	6,434人	11,000人
全壊家屋数	3,175棟	649棟	1,082棟	104,906棟	約85万棟
被害総額 (直接)	3兆円		1.5兆円	10兆円	66兆円
被害の特徴	ダム崩壊 山古志村孤立 上越新幹線脱線	過疎、高齢化地域での被害大	柏崎原子力発電所一部損傷 (株)リケン工場損壊による広域経済への影響大	高速道路・新幹線・鉄道・港湾の破壊 大量の住宅破壊 ライフライン復旧に3ヶ月	約650万人の帰宅困難者の発生

た。東京の自宅マンションでは少し揺れを感じテレビをつけていたそうです。普段どおりの調子のアナウンスで、神戸で震度6の地震というニュース報道があり、この直後以降すべての電話は繋がらなくなりました。その後何本も黒煙が上がる神戸の映像が全国に流れましたが、事の重大さよりも平静に伝えるアナウンスが印象的だったようです。

私事ですがこの日の二つのエピソードを述べましょう。

納戸の棚はほとんど倒れ物が散乱しましたが、私の寝室の壁の高さ170cm×幅170cmの本棚は柱にフックとチェーンとで2ヶ所止めてあったため、その下に寝ていた私は下敷きになるのを免れました。後で調べると1ヶ所のフックは破断していたので、相当に強い力が加わったことはまちがいありません。高槻の私の家は、神戸の活断層に繋がる有馬高槻構造線という活断層の真上に位置していましたので、震度5強と発表されています。東京では震度3程度の地震は日常的に多く南関東直下型地震への警告や研究もかなり行われていました。東京での経験の長い私には家具を壁に止めることは当然のことでしたが、地震の少ない関西ではそれは珍しいことでした。東京での経験が私の減災（リスクマネジメント）につながったと言えますが、もし神戸のように震度7であれば、ひとたまりもなかったことでしょう。もっとも重要な減災は、建物・構造物の耐震化ですが家具類の固定やすぐ開かないようノッチをつけることも大事です。日ごろから危険を避けるあらゆる手配工夫—リスクマネジメントが減災の決め手です。

また、当時私は大阪市立大学建築学科学科主任を勤めており、震災当日、普段利用している公共交通機関がすべてストップしている中を被災地にも遠く、ともかく大学に車で出勤することにしました。学生、教職員、大学施設の安否、安全を把握し対策する任務があります。大学は大阪市南端の堺市に接し、大阪市を東に

迂回して私の住む高槻市から40kmの距離にあります。通常ですと約1時間の道のりが3時間半を要しました。大都市圏の中で神戸に救援に向う車が大渋滞していたのです。この大渋滞は被災地の消火活動や被災者救助の緊急車、救急車の通行を妨げていたのです。この時の経験から、東京都の震災マニュアルでは大震災時には環八以内は交通規制を行うことになりました。

私の行動は、大学に出るという自分の目的だけを考え、緊急事態・大災害時における被災地に限定されない広域的な交通事態のイメージに欠け、危機管理（エマージェンシーマネジメントあるいはクライシスマネジメント）の認識、観念が全く不足した行動だったのです。

阪神・淡路大地震発生当時、この地震の規模や被災地とその周辺で何が起きているかの全体像の把握は、実は誰にもできていなかったのではないかと思います。そしてそのことが、救急・救援、復旧・復興過程に少なからぬ影響をもたらしたことは否めません。緊急時・大災害時における危機管理の起点であり最大のポイントは、初動期における災害全体像の把握にあることがまさに明確にされたといえます。

## 2. 災害全体像の把握が危機管理の起点

震災当日大学から深夜に帰宅すると、その日の夕刊は“近畿烈震、死者333人”と報じていました。3日目の夕刊で、“死者3,000人を超す”、1週間目の夕刊で、“死者5,000人超す”となりました。しかし、地震直後の時点で実際には死者は6000人を超えていた事実があります。

大災害時には、しばしばこのマスコミ報道と被害の事実とのギ

ャップが問題になります。警察や消防はその時点での確認しているデータに基づき被害の実数を発表し、マスコミはそれを報道します。初動期に発表される数字には、災害の規模、全体像を見誤らせる懸念があるのです。初動期には、マスコミ報道にかかわらず現場で何が起きているのか、災害の規模と全体像をつかむことが、危機管理の責任者やサポートする専門家にとって最重要課題の一つです。阪神・淡路大震災では、政府・自治体の初動対応が遅れたことの最大の要因はここにあり、そのことが大きな反省点・きっかけとなって、危機管理の概念の重要性と危機管理システムの導入が行われました。地震直後に、この直下型地震の全体像を誰もが把握しきれなかったのです。

次いで、復旧対策、復興計画を練るためには、被害の実態をできるだけ正確に把握することが必須の作業です。電気、ガス、上下水道、通信、鉄道、道路などのライフライン、工場、オフィス、住宅団地などのさまざまな目的建築物、震災後それぞれの事業体組織は所管施設の被害実態把握のため直ちに行動を開始しました。被災地では多くの組織はダメージを受けていましたから、周辺地域や遠くからも組織の応援団が動きました。陸路の交通輸送はほとんど途絶しているか大渋滞でした。大阪湾を使った海路による交通輸送が救援と応援のパイプとして活用される状況でした。

行政担当部局、公益事業各社、企業各社など、各事業体組織が復旧・復興の目的に向かってまい進するという、これを私は“組織復興”と名づけましたが、現代の都市災害における復興の主力は事業体組織であることが、この震災の過程で日々に明らかになりました。各事業体組織はそれぞれの所管物についての被害実態全体像の把握に直ちに行動を開始し、それに基づいて対策の検討、準備に入りました。行政を中心とする公共施設・公益施設の再建、大企業の再建の道筋は立ちやすいのです。



その一方で、組織に属さない或いは組織力の弱い部門の被害実態の把握は進まず、復旧・復興が遅れる可能性が高いのです。住宅の大量損壊、高齢者の被災、多くの商店街・市場の損壊、中小企業の被害などの実態などは、断片的情報のみでした。これらは震災当初に、災害の全体像を把握する組織が誰もいなかったためです。

### 3. 早期に正確な建物被災度マップを作ること

被災地現場では、人命救助、負傷者救援、避難所設置など被災者救助、救援活動に追われる中、数多くの尊い命が失われた建物、住宅被害の実態を把握することはきわめて困難な状況でしたが、救急、救援活動の一方で、次の復旧・復興段階のためには被害実態の把握は急務でした。

各自治体の都市計画部局は、数少ない職員を割いて震災3～10日後には主要被災地の建物被害迅速マップを作成し、復旧・復興対策の検討を始めていました。しかしこの急場で作成した迅速マップは、動員できる調査職員が少なかったため地域限定で正確さにも欠けるという限界がありました。復旧・復興の関係者にとって、被災地全域の詳細な被害地図がどうしても必要でした。

この時、関西の建築・都市計画の大学、専門家グループが迅速に行動を起こしました。有志が1月29日に神戸市内に集まり、神戸から尾崎に至る被災地全域の被災度別建物調査の実施要綱、すなわち被災度判定共通調査票を作成し作業の地域分担を決定しました。翌週から多くの教員、学生、ボランティアの専門家が参加しチームを組んで混乱状態の続く現場を調査しました。神戸地域は西の大学グループ、阪神地域は東の大学グループに分かれ、現

地に赴き一軒一軒、住宅地図の建物ごとに被災度を調査して記入しそれを持ち帰って1/2500の白図に転記する作業が連日行われ、2月中旬に第1次分、3月中旬に全域の原図を完成。震災の混乱時に延べ1万人近くの調査員が動員されました。

さらに3月下旬にはこれを編集したカラー版被災度別建物分布図を印刷発行し、1/2500の原図及び全体図集として、行政担当部局や関係機関に提供されたのです。

この全域の詳細な被災マップの作成によって始めて、災害の全体像が把握され、あらためて確認されたことが多々ありました。

- ①神戸市西部から尼崎市、川西市に至る、幅3～5km、長さ約50kmの活断層に沿った带状地域に被害が集中する、被災地の全体像が精確に把握されたこと。
- ②被害の集中する带状地域の隣接地は、被害が軽微な地域が広がっていること。
- ③被害の集中する带状地域の各地区内部においても、全壊建物と無被害、軽被害建物がまだら状、モザイク状に混在するという、被害の局所性、不条理性が見られること。
- ④低地の軟弱地盤にある老朽木造密集地だけでなく、高台の戸建て住宅、RC造マンションも含め、带状地域の大量の住宅建築物が損壊したこと。
- ⑤いわゆる下町地域の商店街、市場の多くが損壊したこと。

日本都市計画学会関西支部と日本建築学会近畿支部の有志によるこの被災度別建物分布図は、震災後2ヶ月余りの初動期に提供され、被災地全域や各地区における災害の全体像をビジュアルに把握する貴重な資料として、各自治体や各地区の復旧対策、復興計画の多くの現場で大きな役割を果たし、高い評価を受けた重要な仕事となりました。

## 4. 大都市直下型地震の特徴と危機対応

阪神・淡路直下型地震の被災現場の実態は想定外の事態の連続でした。直下型地震の強烈な破壊力の実態が次々に明らかにされ、阪神高速道路の崩壊現場、阪神電車が路盤ごと崩落、高層ビルの倒壊・道路閉鎖、ビルの途中階脱落、新幹線橋梁の切断、神戸港の岸壁の損壊などなど、高度技術に支えられた現代都市の構造物の数々が瞬時に破壊されたのです。

気象庁は震災後4日目の1月20日、当初の震度6を震度7に変更する判定を出しました。それに大量の住宅破壊。全壊10万棟、半壊15万棟、全半壊計25万棟、その下で6千名を超える圧死者、約46万世帯が住宅を失いました。阪神・淡路大震災からの復興過程では、避難所開設、仮設住宅建設、住宅復興が、都市復興の最重要課題となりました。

阪神・淡路や近年の地震の観察からみた直下型地震の特徴としては、次の三つがまず挙げられます。

- ①強い破壊力—マグニチュードは7.0前後の中型でも、震源が浅いことと地表に至る地質性状のレンズ効果により地震波が増幅され、局所、局地に強い破壊力を生むこと。
- ②地盤災害—地盤の液状化、流動化現象が、軟弱地盤層だけでなく盛土層、砂質層、砂礫層にも広く見られ、土木構造物、建築物破壊の主要因の一つとなること。
- ③被災地域の限定とまだら状被害—局所、局地に強い破壊力が作用すること。

そしてこの三つの特徴が、人口・高次行政機能・高次経済機能等が集積し、高度な交通通信インフラが形成されるとともに密集市街地の多い大都市で起きた場合にはさらに、

- ④大量の住宅破壊—民間住宅の耐震化が遅れていることや強い

地震力により密集市街地を中心に大量の住宅破壊の被害をもたらす。

- ⑤高度都市機能の破壊—地盤災害や局地的に現れる強い破壊力が現代都市を支えるライフラインや交通通信インフラを破壊し、都市機能を停止させる。

の二つの特徴が加わると言えます。

内閣府中央防災会議の下に置かれた首都直下型地震対策専門調査会は、2005年2月に首都直下地震に係る被害想定結果を発表しました。18タイプの地震動、冬朝5時、秋朝8時、夏昼12時、冬夕方18時の4つのシーン、風速3 m/s（阪神・淡路大震災）、風速15m/s（関東大震災）の2パターンによる被害想定です。

シミュレーションされた18タイプの内、建物全壊棟数最大が東京湾北部地震（マグニチュード7.3）で約85万棟、死者数約11000人、直接被害額約66兆円、間接被害を加えた総被害額約112兆円と想定しています。この数字は阪神・淡路大震災に比べて、死者数で1.7倍、建物全壊数で8倍、被害額で7倍の大きさです。冬夕方18時、風速15m/s、と火災による被害の多いケースです。この東京湾北部地震の震源は都心西部の江東・荒川・葛飾区の3区で、震度6強により被害が最大という結果です。板橋区は一部の震度6強を除き区の大半が震度6弱で、被害規模としては、死者73名、火災41件、焼失面積105HA、1日後避難者12万人、帰宅困難者6万人と想定されています。

被害想定には多くの仮定が前提されるため、この想定を超える事態も考慮に入れておく必要がありますが、直下型地震の特徴を踏まえた、首都直下地震への対応策としては、近年の直下型地震の経験、関係学会・調査機関による調査研究の積み重ね、政府・担当行政部局における政策等の経緯をたどると、次の三本柱によ

る対応が不可欠という認識が固まりつつあるようです。

- ①広域的な支援体制—被災地域が比較的限定されるため、被災地の被害を周辺地域中心に吸収する行政連携と支援のシステムを構築すること。
- ②地域の継続を図る計画—被災者、被災企業が地域に留まることを優先する。住宅の現地再建築や平常時のまちづくりを促進すること。住民と商店街・企業との連携を図ること。
- ③民間企業による事業継続計画の普及—災害時に重要業務がストップせず操業を早期に回復するための計画を事前に各企業が立てておくこと。地域の復興への貢献を重視すること。

大規模災害時には被災地自治体の活動には自ずと限界があり、また地方部と違って地域コミュニティの希薄な大都市では、広域的な行政連携による、市民によるまちづくり活動の活性化、民間企業による事業継続計画の普及や企業の地域連携活動の充実という、行政・市民・民間企業の3つのセクターが平常時から連携することにより減災と危機管理を着実に行うことが基本であり、重要であると考えられます。

大都市防災、即ち大都市における減災と危機管理は、公共事業を中心とする行政主導から、阪神・淡路大震災後、市民によるまちづくり活動の促進が加わり、さらに最近では民間企業の事業継続、防災参加に進展しつつあると言えます。

### 第3章 板橋区職員の危機管理に関する意識調査

1995年（平成7年）の阪神淡路大震災以後、従来の震災対策の枠組みを越えた危機管理という概念が急速に広まった。各行政機関においては、危機管理を所管とする組織の整備が進められ、板橋区においても2006年に危機管理室及び危機管理対策課を設置した。こういった状況において、危機管理対策の最前線にある区職員の危機管理に対する意識について、調査を実施したものである。

調査内容は、主として次の4点である。

1. 危機管理という言葉自体が非常に広く流布している一方で、行政ニーズとしては新しい分野であることから、そもそも危機とは、あるいは危機管理とは、どのようなイメージとして捉えているのか。
2. 今日の行政サービスを考える上での主要なテーマとなっている住民との協働について、この危機管理の分野では、どのように考えているのか。
3. 危機管理の実際においては、トップダウンによる判断を重視する傾向が強い。しかし、平時における行政の事務はボトムアップによる判断が多い。全区的な大災害や危機を過去に経験していない自治体として、危機に際しての判断形態のあり方をどのように考えているのか。
4. 自区の危機管理に関する組織改正、計画、事務についての周知度から、職員個々の危機管理意識を探る。

調査は全管理職、及び区組織におけるすべての係に対して依頼し、年齢層別、職層別などに分けて、意識の相違を調査したものである。なお、過去の意識調査との比較を容易にするため、先行調査事例における設問と同様の設問を設定した。先行調査の関係者の方々にはこの場をお借りしてご了承いただきたい。

## 1 アンケート調査概要

調査期間 平成19年5月29日～6月18日

実施方法 管理職層＝電子メールにより依頼し、電子メールにより回答

その他の職層＝複数職員在籍の全係組織に対し、係長、主任主事、主事、各職層1名ずつ任意に抽出して回答するよう文書依頼し、文書にて回答

調査対象 管理職を含む常勤全職層 …………… 1,184名

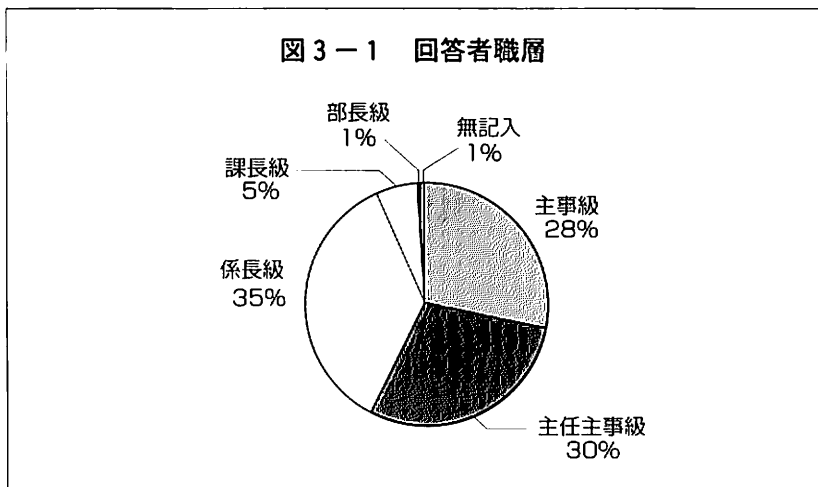
回答数…………… 755名

回収率…………… 63.8%

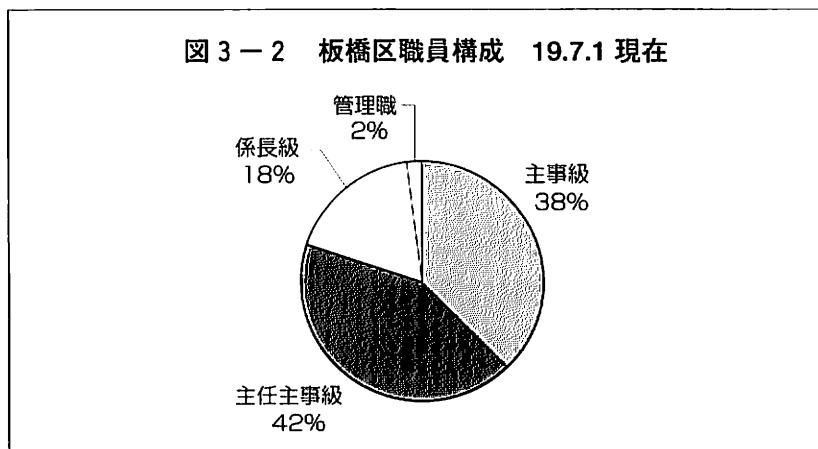
## 2 回答者の概況

あなたの職層は、次のどれに該当しますか。

主事級  主任主事級  係長級  課長級  部長級



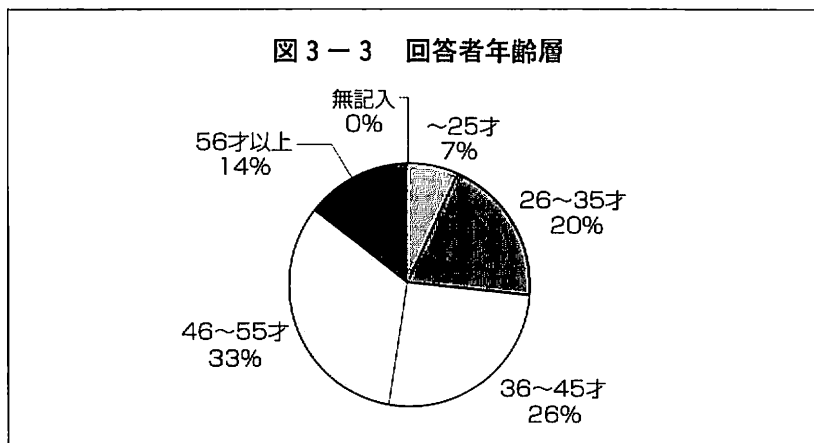
参考までに実際の板橋区の職層別の職員構成を次に示した。回答者職層とは異なり主事級と主任主事級で80%を占めている。





あなたの年齢層は、次のどれに該当しますか。

- ~25才    26~35才    36~45才    46~55才  
 56才以上



### 3 集計結果

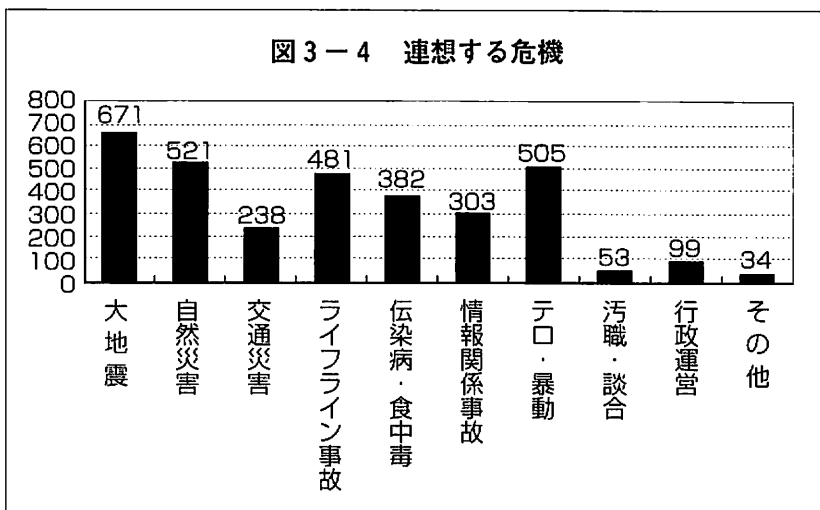
問1 あなたは「危機」という言葉から、どんなことを連想しますか。以下の中から選んでください。(5つまで可)

1. 大規模な地震
2. 地震以外の大規模な自然災害(台風、豪雨、豪雪など)
3. 大規模な交通災害(航空機墜落、列車脱線、船舶沈没など)
4. 大規模なライフライン関係の事故(停電、ガス爆発など)
5. 伝染病、食中毒などの発生
6. 情報化に関する事故(情報システムダウン、情報漏えいなど)
7. テロ、暴動、大量殺傷等の事件
8. 汚職、談合など行政の不法行為や法規違反に関する事件、

## 事故

9. 行政運営に関わる事故や事件（税収不足、耐震偽造、など）

10. その他（ ）



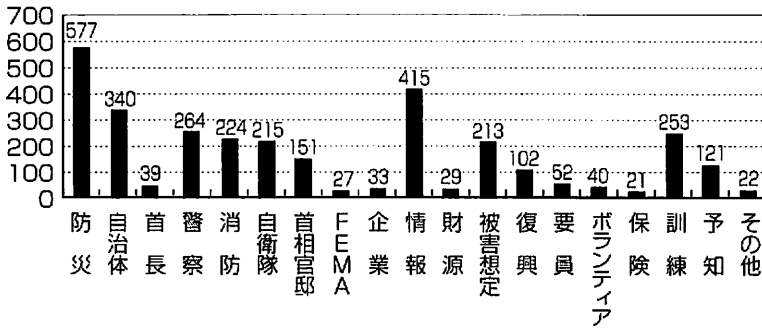
地震、自然災害を「危機」とする見方は依然として根強いものの、最近の社会状況を反映してテロ・暴動やライフライン事故なども危機として受け止めている傾向がうかがえる。

その他の回答では、不審者に関する回答が11件となっている。

問2 あなたは、「危機管理」という言葉から、どんなことを連想しますか。以下の中から選んでください。（5つまで可）

1. 防災  2. 自治体  3. 首長  4. 警察  
 5. 消防  6. 自衛隊  7. 首相官邸  
 8. FEMA（連邦危機管理庁）  9. 企業  10. 情報  
 11. 財源  12. 被害想定  13. 復興  
 14. 要員  15. ボランティア  16. 保険  
 17. 備蓄  18. 訓練  19. 予知  
 20. その他（具体的に： ）

図 3-5 連想する危機管理



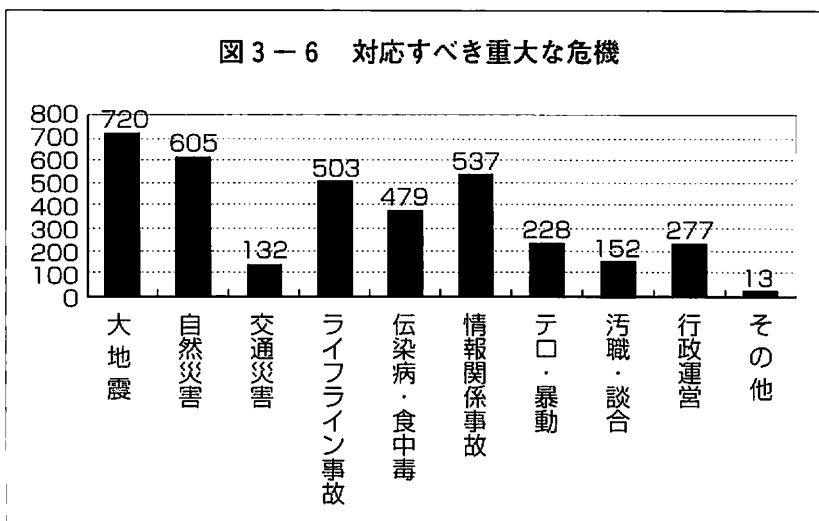
回答数が最多の「防災」は前問の最多回答である地震と連動する回答と考えられるが、次に多かった「情報」は、危機管理全般について情報の重要性を認識しているとともに、次の問3の結果も合わせて見てみると、多発する個人情報の漏洩事件なども影響しているものと考えられる。

「その他」の回答では、「防犯」や「マニュアル」といった回答が3件ずつあり、前者は昨今の体感治安の低下が、後者は危機管理については防災分野に比べて具体的な対策がわかりにくいことに起因する回答と思われる。

問3 板橋区が、将来的に対応しなければならないと想定される重大な危機を、以下から5つ選んでください。

- 1. 大規模な地震
- 2. 地震以外の大規模な自然災害（台風、豪雨、豪雪など）
- 3. 大規模な交通災害（航空機墜落、列車脱線、船舶沈没など）
- 4. 大規模なライフライン関係の事故（停電、ガス爆発など）
- 5. 伝染病、食中毒などの発生

- 6. 情報化に関する事故（情報システムダウン、情報漏えいなど）
- 7. テロ、暴動、大量殺傷等の事件
- 8. 汚職、談合など行政の不法行為や法規違反に関する事件、事故
- 9. 行政運営に関わる事故や事件（税収不足、耐震偽造、など）
- 10. その他（具体的に： \_\_\_\_\_）



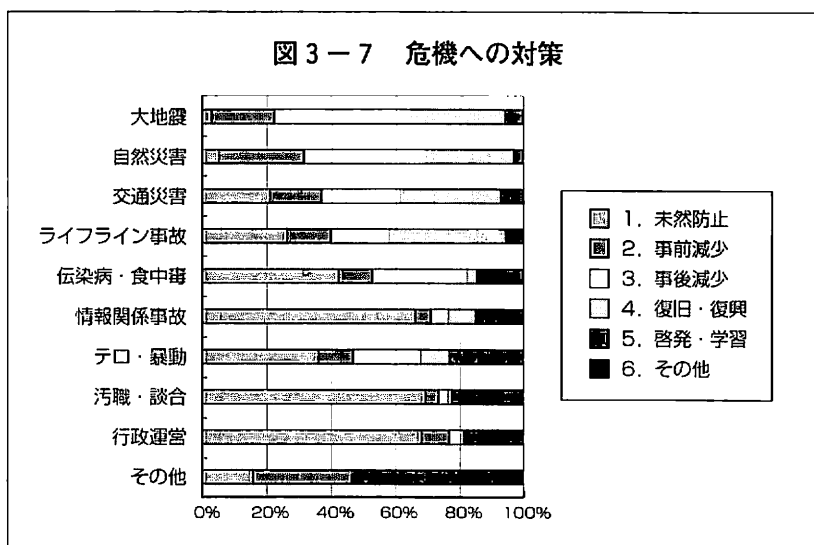
「区が対応～」という条件からか、問1と比べると「情報関係事故」が上位になっている。また「その他」の回答には、区施設における、立てこもり事件や不審者事件といった回答も見られた。

問4 前設問であなたが選んだ5つの重大な「危機」に対して、板橋区はどのような対策をすべきだと思いますか。選んだ「危機」の番号を  に記入の上、「危機」それぞれに対して、最も優先すべきと思われる対策を、1つ選んでください。

## 前設問で選んだ5つの危機の番号



- □ □ □ □ 1. 危機の発生を未然に防ぐ対策を行う。
- □ □ □ □ 2. 危機による被害を事前に減らす対策を行う。
- □ □ □ □ 3. 発生後の被害を最小限にするための対策をする。
- □ □ □ □ 4. 発生後の現状復旧、復興のための対策を行う。
- □ □ □ □ 5. 想定される危機についての啓発や教育を行う。
- □ □ □ □ 6. その他

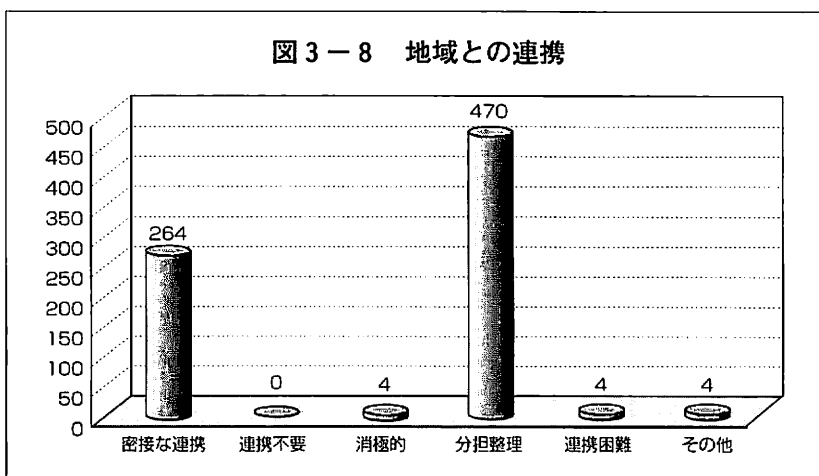


地震や自然災害については事後対応に意見が集まり、中でも発生後の被害最小化が最多回答であった。交通災害やライフライン事故についても、事後対応が回答の多くを占めるが、復旧・復興が最多回答であるところが、自然災害と異なる。

一方、情報関係事故や汚職談合などは事前の防止が可能、あるいは事前に防止すべきという考えからか、未然防止を第一とする傾向が顕著である。地震対策として最近、進められている「減災」については、職員意識としてはまだあまり浸透していない。

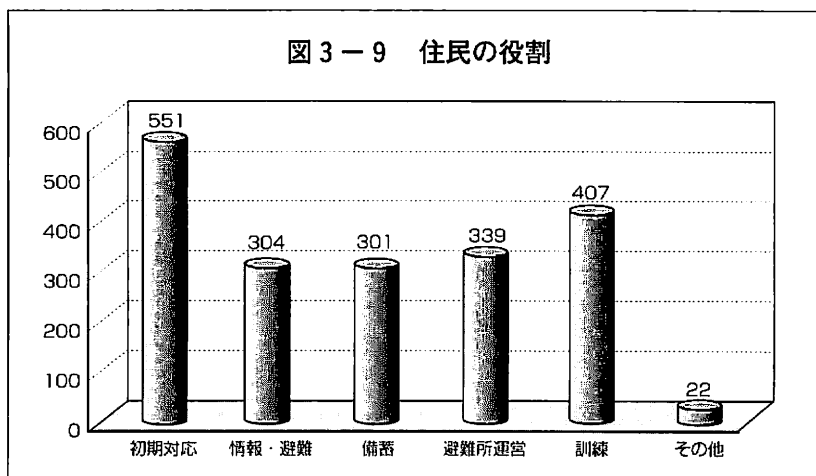
問5 想定される重大危機に対して、区と地域との連携をどのように考えますか。ご自身の考えに最も近いものを、以下から1つ選んでください。

- 1. 地域との密接な連携を普段から構築するべきである。
- 2. もっぱら行政が対応すべきものであり、地域との連携は不要である。
- 3. 地域の力は計算できないので、連携には消極的でもやむをえない。
- 4. 地域の力を生かす部分と、行政が行う部分とを整理しておくべきである。
- 5. 危険が伴うために地域との連携は難しい。
- 6. その他（具体的に： \_\_\_\_\_）



問6 想定される重大危機に対して、あなたは住民の役割として何を期待しますか。(いくつでも可)

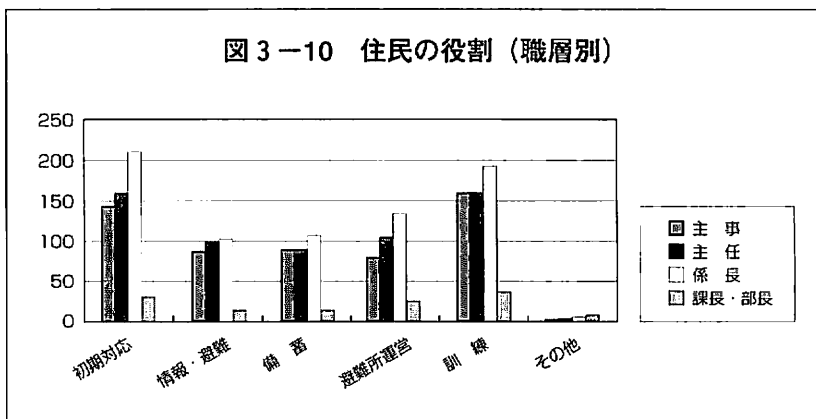
- 1. 初期対応、救助、救援活動
- 2. 情報伝達や避難誘導
- 3. 物資や器具などの備蓄や管理
- 4. 避難所の運営
- 5. 訓練や講習会などの参加や企画
- 6. その他(具体的に： )



問5では、区と地域との連携は前向きに捉えているが、問6で回答が分散傾向にあるように、区と地域との役割分担の明確化が必要というように感じているようである。

問6では、地域に対して、救助・救出を含む初期対応に期待する部分が最多となっている。またこれまでも地域が一定の役割を担ってきた訓練や講習会といった啓発分野や避難所運営に関して回答が多い。さらにこれまでは主として行政側の分野とされていた備蓄についても多くの回答があり、地域への期待がうかがえる。

問6について、職送別に集計したものが次のグラフである。「初期対応」について、主事級、主任主事級、係長級いずれも最多の回答となっているが、課長・部長級は「訓練」が最多となっている。また課長・部長級においては「備蓄」の回答数は、訓練や初期対応の半分以下となっているが、主事級においてはそれほどの差は見られない。地域に対しては、主事級が最も多様な期待感を持っていると考えられる。



問7 危機管理時の意思決定方法について、「トップダウン型」と「ボトムアップ型」のふたつに分けると、どの意思決定が望ましいと思いますか。以下の場面ごとに1つ選んでください。

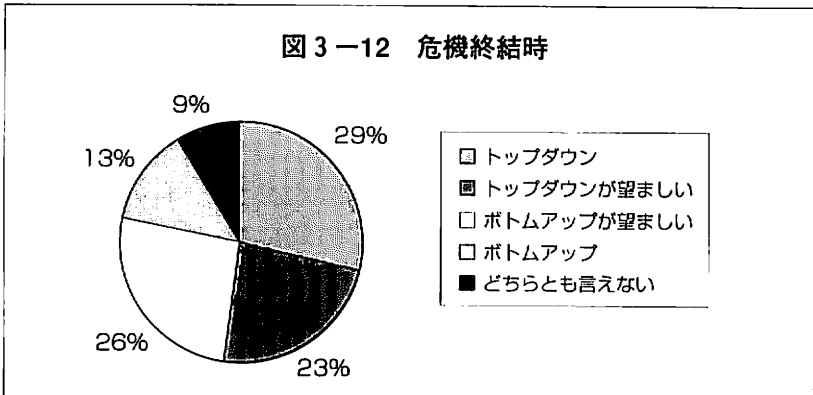
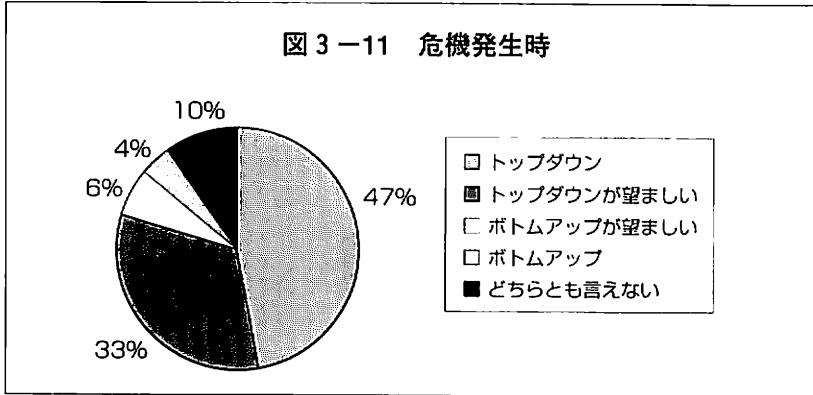
(A：危機発生時の認定とその対応策実施の決定の場面)

- 1. トップダウンが望ましい
- 2. どちらかというトップダウンが望ましい
- 3. どちらかというボトムアップが望ましい
- 4. ボトムアップが望ましい
- 5. どちらとも言えない



(B：危機の終結と緊急事態の解除の決定の場面)

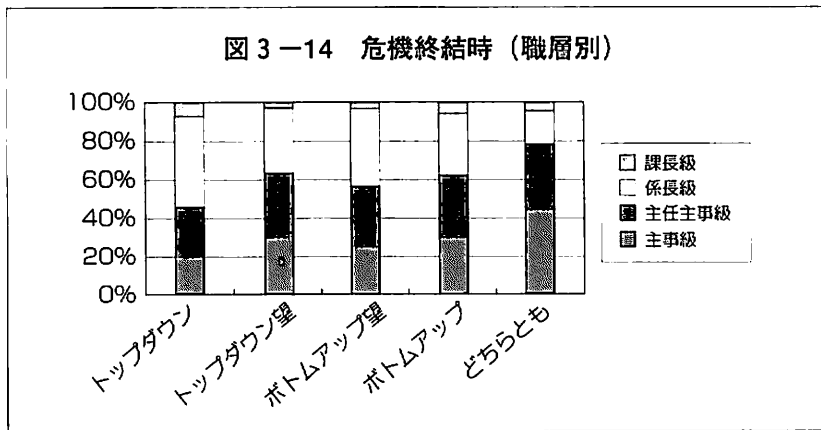
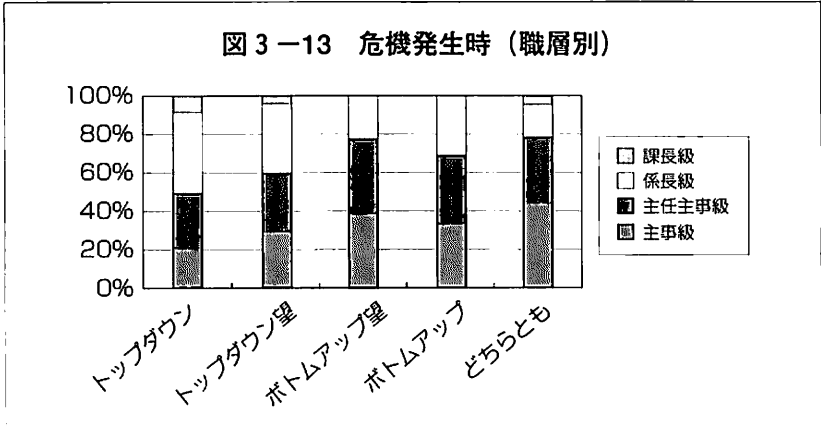
- 1. トップダウンが望ましい
- 2. どちらかというトップダウンが望ましい
- 3. どちらかというボトムアップが望ましい
- 4. ボトムアップが望ましい
- 5. どちらとも言えない



危機発生時は「トップダウンが望ましい」と「どちらかというトップダウンが望ましい」を合わせて80%とトップダウンの傾向がはっきりしているが、危機終結時はトップダウンの傾向ではあるが、「ボトムアップが望ましい」と「どちらかというボト

ムアップが望ましい」との差は少なくなっている。

また次の職層別の集計によると全体集計の結果と違って、危機発生時において、主事級はトップダウンよりボトムアップと考えている傾向がうかがえる。



問 8 危機管理に必要とされる資質について、お尋ねします。

(1) 区長、副区長などのトップマネジメントに必要とされる資質を、3つ選んでください。

1. 先見性       2. 決断力       3. 統率力



区長・副区長には最終的な決断力や判断力を求める傾向が顕著である。部長・課長における最多回答である調整力は、これは部署をまたがるような重要案件を想定しての回答と思われる。また指導力や判断力、統率力といった自治体内部組織の責任者としての資質を求める回答も多かった。

その他では、区長・副区長には「マスコミ対応」、「自らの決断をより多くの人に納得させる能力」、部長・課長には「職員の育成力」、「部下に信頼される人間性」といった回答が見られた。

次にそれぞれの年齢別の集計結果を示す。

区長・副区長の資質は、若年層ほど回答に分散化の傾向が見られる。特徴的なのは35才までは「視野の広さ」の回答が多く、それに反比例するように46才以上では「指導力」が増える。

部長・課長の資質においては、「実行力」について年齢が進むほど、回答数が増えるという傾向が見られた。

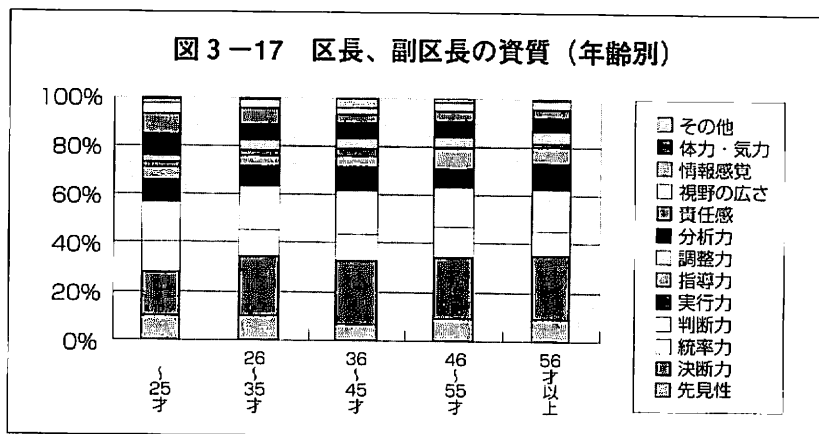
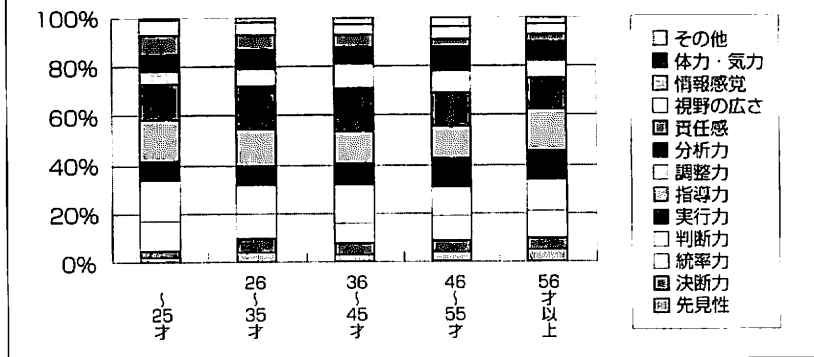


図 3-18 部長、課長の資質（年齢別）

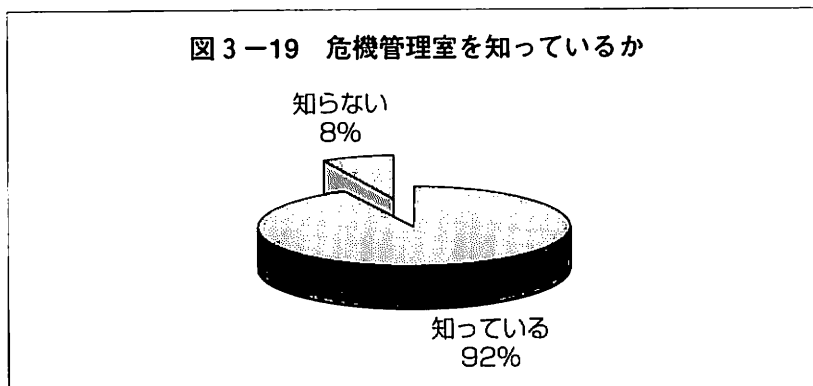


問 9 板橋区に危機管理室があるのを知っていますか。

1. 知っている

2. 知らない

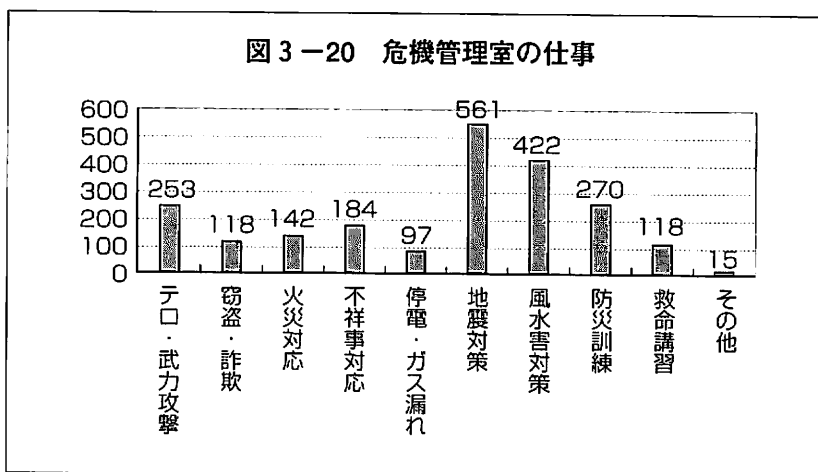
図 3-19 危機管理室を知っているか



危機管理室は、従来からの防災課の事務を発展、拡大させた形で2006年に創設された2課4係体制の組織だが、「知らない」という回答が8%となった。たとえ新しい組織とはいえ、部レベルの組織であることを考えると、8パーセントという数字は、認知度が低いと言わざるを得ない。危機管理対策について、区内部に対しても、より多様な啓発活動が急がれる。

問10 危機管理室の仕事のうち、「主なもの」と思われるものを、  
以下から3つ選んでください。

- 1. テロ・武力攻撃対応
- 2. 窃盗・詐欺・児童誘拐等の犯罪対策
- 3. 火災対応
- 4. 個人情報漏洩や不祥事対応
- 5. 停電・ガス漏れ等の事故対応
- 6. 地震対策
- 7. 台風等風水害対策
- 8. 防災訓練
- 9. 救命・救急講習
- 10. その他（具体的に： \_\_\_\_\_ ）

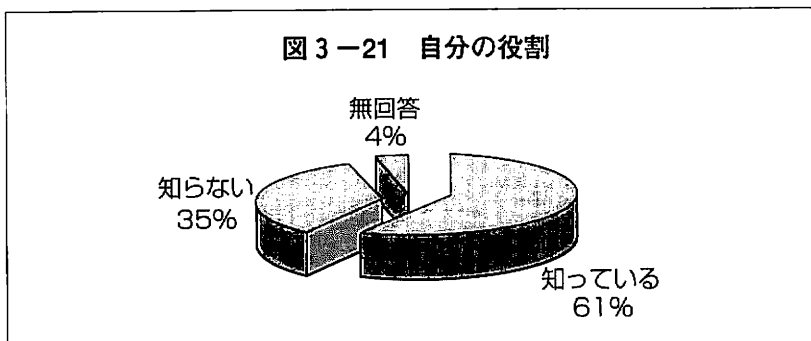


危機管理室の中でも従来からの組織である防災課の主業務が上位の3つとなっている。危機管理分野では「テロ・武力攻撃」が4番目となっているが、個人情報の漏洩など行政側の不祥事対応も一定の回答数となっており、関心の高さを示している。

また「その他」では感染症対策など保健・衛生分野の回答が3件あったが、これについての一次的な所管としては保健所が担う。

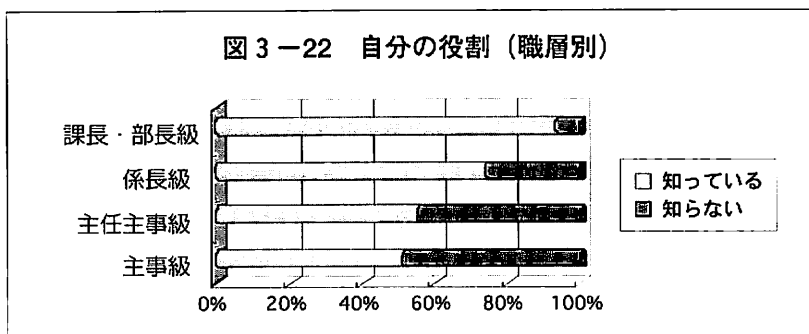
問11 大規模地震災害が発生した場合、あなたは、地域防災計画で定められた自分の役割を知っていますか。

1. 知っている                       2. 知らない

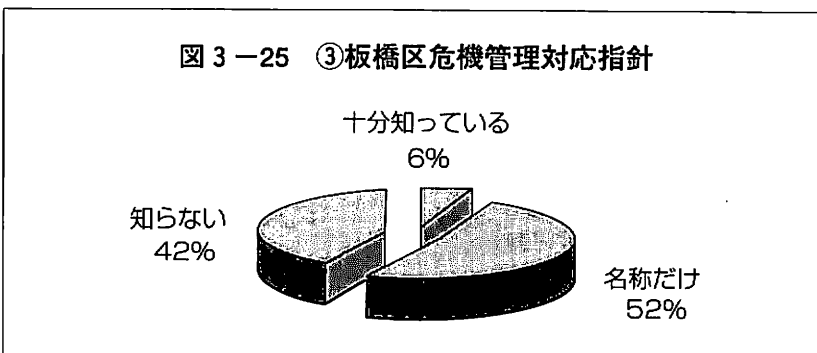
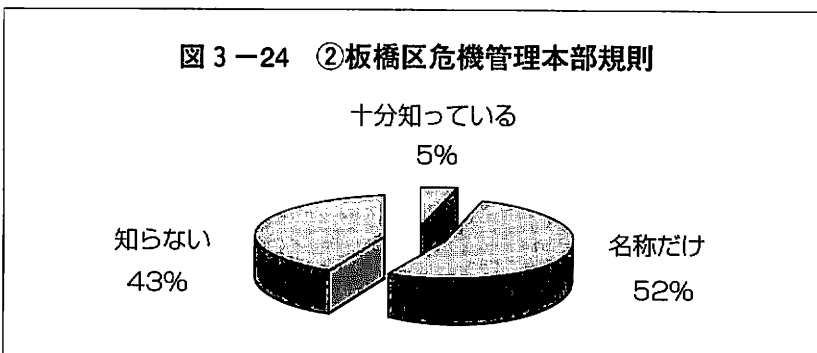
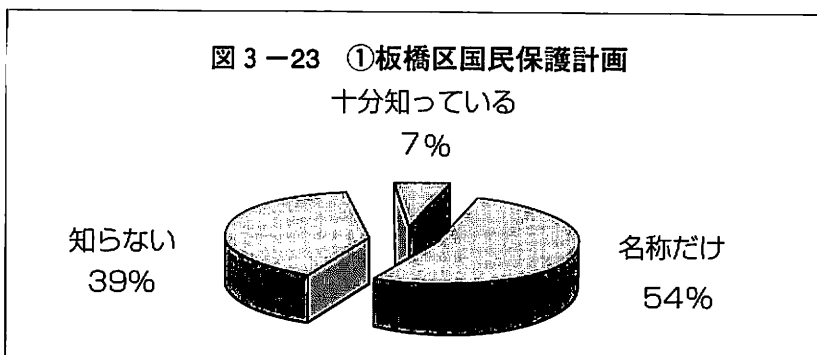


地域防災計画上の自分（の所属する組織）の役割について、約6割の職員が知っていると回答している。この設問については、さらに職層別に集計すると、以下のような結果となった。

課長・部長級では「知っている」が9割を超えるが、主事級及び主任主事級では「知っている」と「知らない」が拮抗している。これは管理職層や係長級は、地域防災計画策定時の意見照会や策定後の配付など、事務作業の中で地域防災計画を目にする機会が多いことが、理由のひとつとして考えられる。災害時における実働部隊となる主任主事や主事に対する、計画の周知が急務である。



問12 板橋区の危機管理に関する計画などについてお尋ねします。



危機管理分野の基本的な計画などについては、ほぼ5割程度の職員が認知しているものの、内容まで理解しているのは1割に満たない。引き続き職員向けの周知が重要である。



図 3-26 ④板橋区地域防災計画

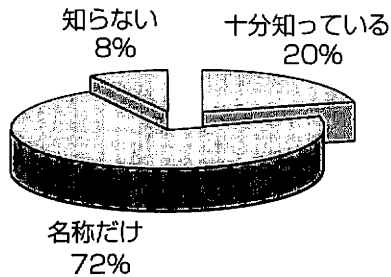


図 3-27 ⑤板橋区災害対策本部活動計画

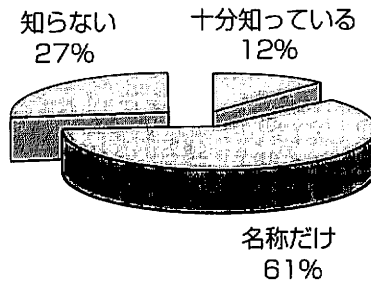
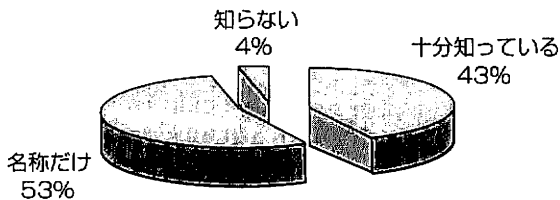


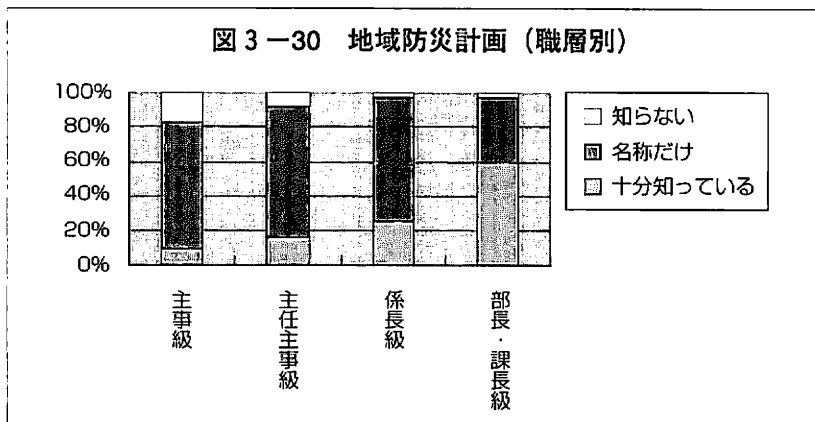
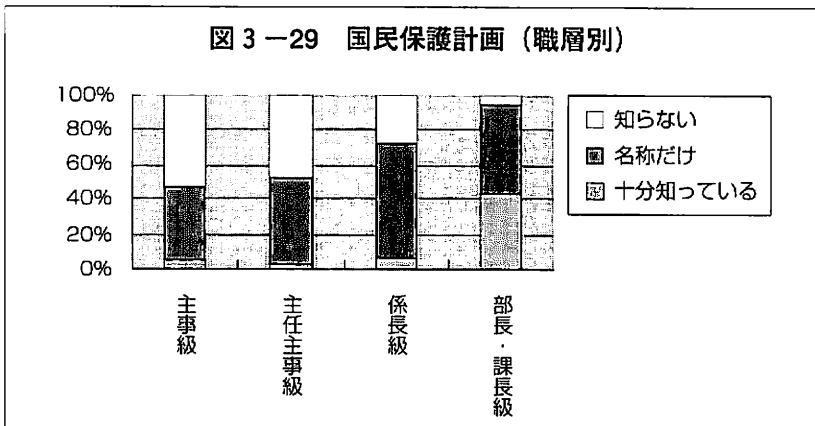
図 3-28 ⑥板橋区洪水ハザードマップ



防災分野の計画については、比較的認知度は高いものの、区民に対して全戸配布を行っている洪水ハザードマップは、十分知っているが4割を超えているが、他は「名称だけ」が6割以上と、実効性の面で大きな課題である。

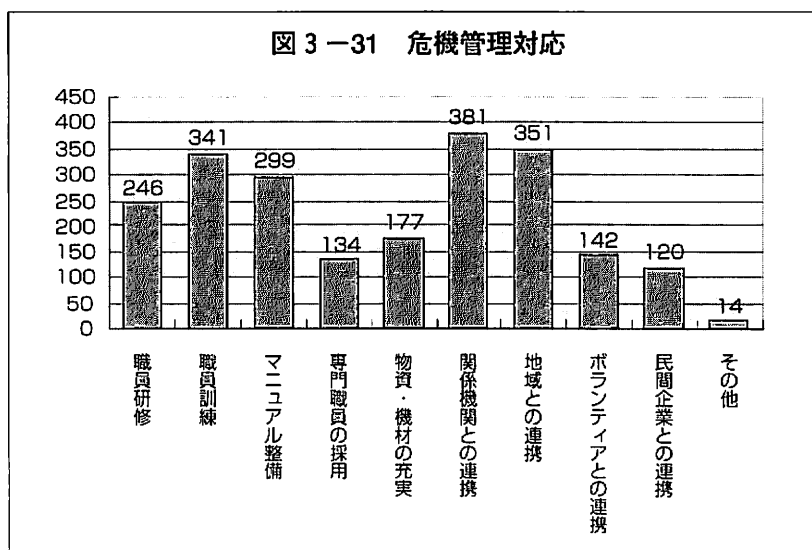
これまでの計画などのうち、基本計画について職層別に集計したものが次のグラフである。

2006年度末に定められた国民保護計画に比べると地域防災計画の周知度は比較的高いと言えるが、部長・課長級を除くとすべての職層で「名称だけ」が最多回答であり、問11と同様に、計画の具体的な内容についての周知が必要である。



問13 今後、板橋区は危機管理について、どのような対応が必要だと思いますか。以下から3つ選んでください。

- 1. 職員研修
- 2. 職員訓練
- 3. ルールやマニュアルの整備
- 4. 専門職員の採用
- 5. 危機管理対策物資・機材の充実
- 6. 警察・消防等関係機関との連携
- 7. 町会等地域との連携
- 8. NPO、ボランティア等との連携
- 9. 民間企業との連携
- 10. その他（具体的に：\_\_\_\_\_）



警察・消防といった、いわば防犯・防災の専門関係機関との連携が最多の回答であり、次いで、町会など地域との連携、職員訓練の順となった。以下、職員研修やマニュアル整備などが続くが、危機管理に関しては、区の内部努力よりも、外部との連携を重視する傾向にあると考えられる。

次に職層別に円グラフで集計結果を示すが、主事級は物資・機材の充実について必要性が高いと考えているが、部長・課長級では、ウェイトが低い。同様に主任主事級、係長級では一定の回答を得た民間企業との連携は、部長・課長級では非常に低い評価となっている。地域連携についても同様の傾向が見られ、部長・課長級については、職員訓練や関係機関との連携といった従来型の対応策に回答が集まっている。

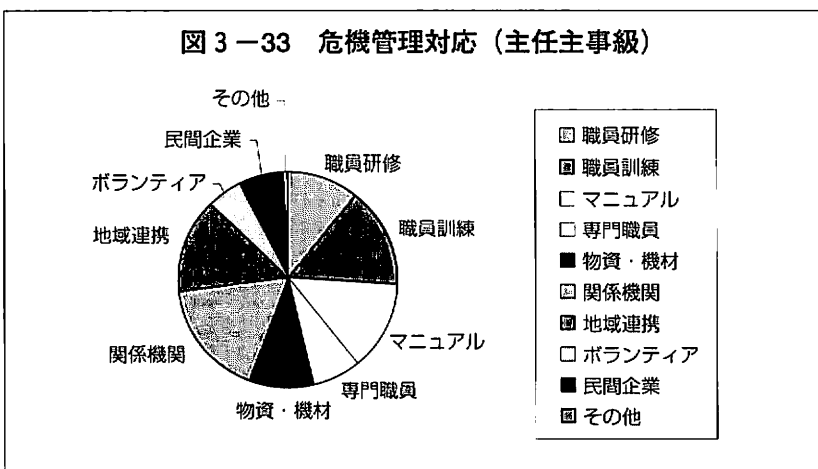
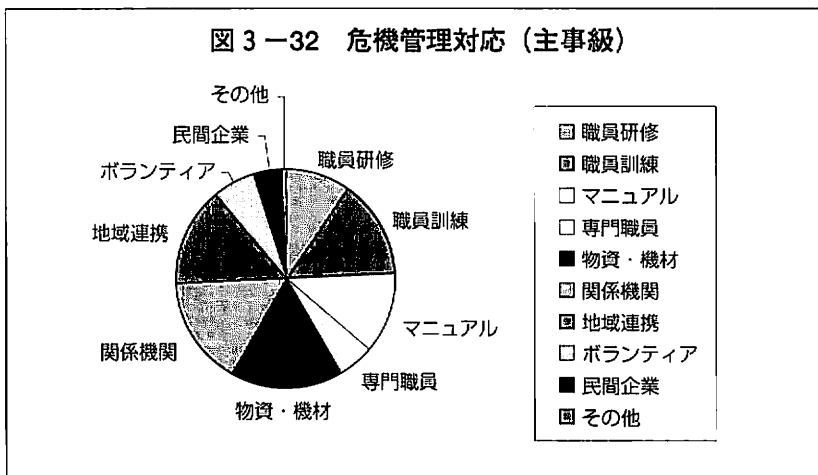


図 3-34 危機管理対応（係長級）

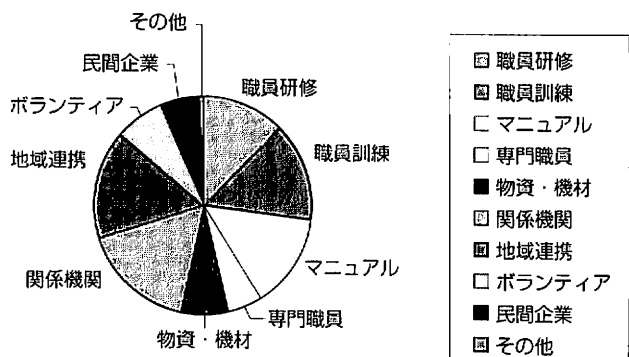
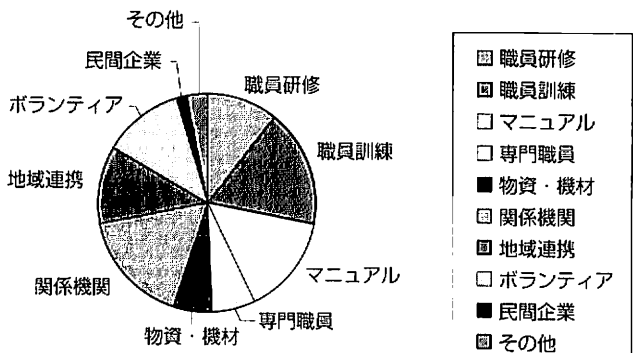


図 3-35 危機管理対応（部長・課長級）



#### 4 まとめ

- 1 危機に関するイメージとしては、従来からの地震、自然災害を中心としつつも、テロ・暴動、ライフライン事故なども危機として受け止めている。また危機管理については、情報の重要性が浸透している。

- 2 住民との協働については、行政との役割分担を明確にしながら、従来は行政側の分野とされていた備蓄など広範な分野について期待している。
- 3 危機管理に際しての判断形態は、危機発生時に際してはトップダウンの傾向がはっきりしているが、危機終結時は、ボトムアップの回答も多い。
- 4 職員個々の危機管理意識は、特定の役割などについて一定の周知度はあるものの、危機管理の全体計画などについての理解度は不十分である。

以上のような結果から、危機管理対策において、行政内部では危機管理という概念や対策の必要性といったものについて、具体的なイメージに個人差はあるものの、浸透しつつある状況にあると考えられる。しかしながら、例えば危機管理や防災に関する計画などの周知度が低いように、実践面においては課題が多いと言わざるを得ない。また判断形態においてトップダウンとボトムアップで職層により見解が分かれたり、地域に対する期待や危機管理の対応策についても、職層や年齢で傾向が分かれたりしているように、なかなか実際の危機のイメージを想定しにくい状況にあると考えられる。

今後、具体的に想定される危機の抽出やその対策についての整理、各種訓練等の実施といった手法により、より実践的な危機管理能力を高めていく必要があると思われる。

## 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

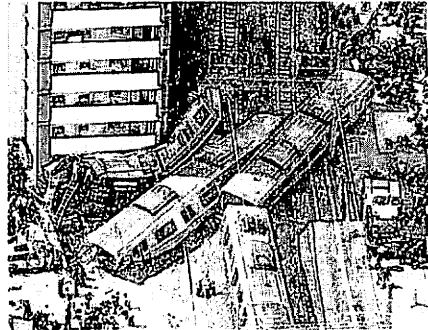
中村 昭雄

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

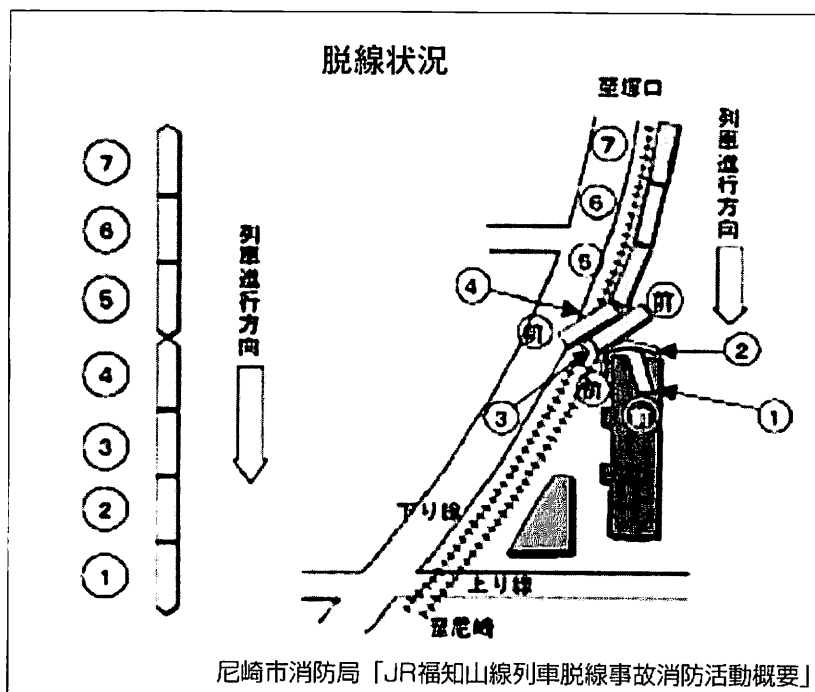
2005年4月25日（月）午前9時18分頃

(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

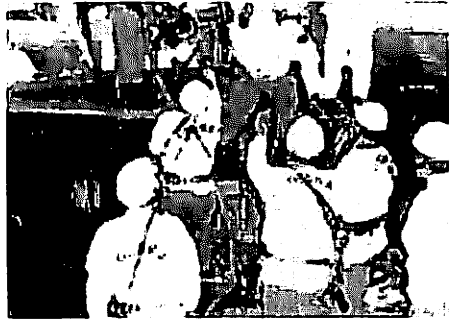
## 2 ヒアリングにおける特記事項

### (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、<br>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」）

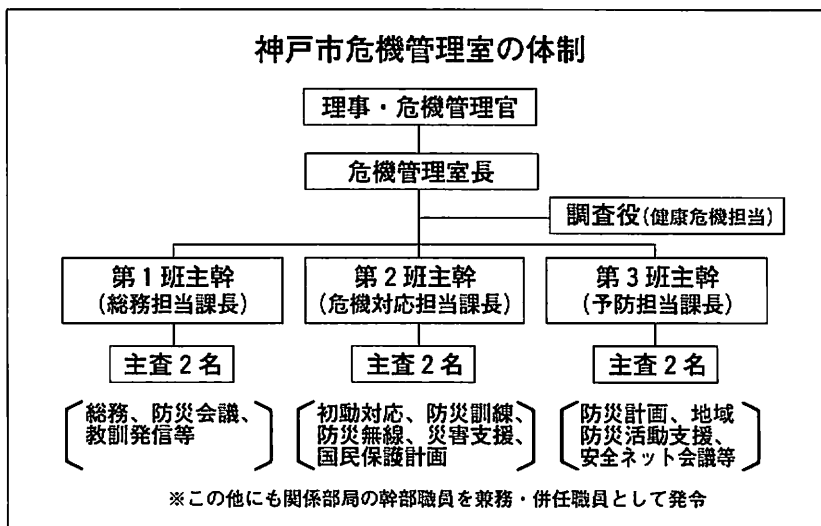
## 1 神戸市危機管理室

### (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無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人間関係を培い、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、各市区、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。

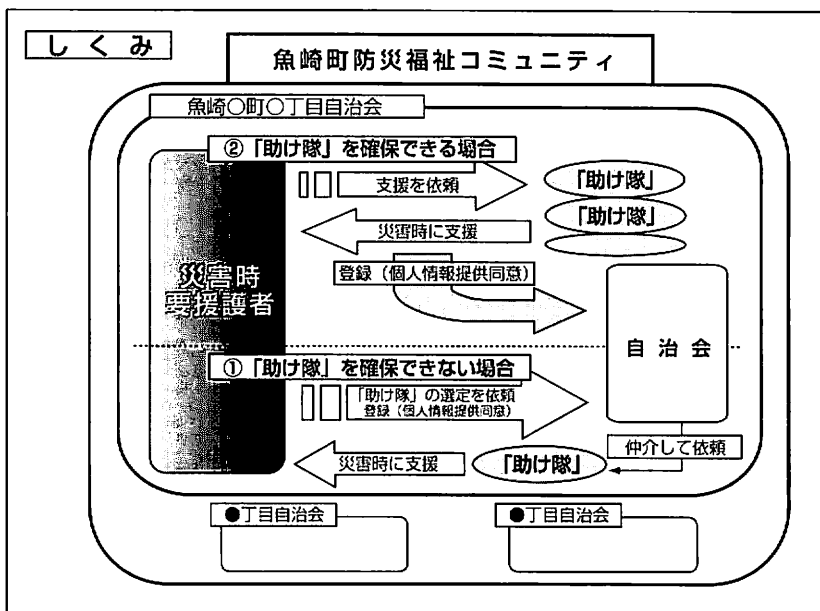
しなやかでやさしい、やわらかな人々、それでいてとても強くて楽しい人たち。このような魅力のある人びとに支えられた、私たちのいのち、すまい、つながり、まち…。私たちが自然と共生する21世紀づくりの知恵を、ここから発信します。それは、いのちや生きていることへの感謝につながっています。

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ている。経験を基にした着実で実践的な対策と言えよう。このよ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、こちらにも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317km<sup>2</sup>、輪島市で約426km<sup>2</sup>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

# 資料 1

## 「板橋区職員の危機管理に関する意識調査」

危機デザインフォーラム第1分科会

※ あなたの属性について、お尋ねします。

F 1. あなたの現在の所属をご記入ください。

( ) 部 ( ) 課

F 2. あなたの職階は、次のどれに該当しますか。

主事級  主任主事級  係長級  課長級  部長級

F 3. あなたの年齢層は、次のどれに該当しますか。

~25才  26~35才  36~45才  46~55才  56才以上

問1 あなたは「危機」という言葉から、どんなことを連想しますか。以下の中から選んでください。(5つまで可)

- 1. 大規模な地震
- 2. 地震以外の大規模な自然災害(台風、豪雨、豪雪など)
- 3. 大規模な交通災害(航空機墜落、列車脱線、船舶沈没など)
- 4. 大規模なライフライン関係の事故(停電、ガス爆発など)
- 5. 伝染病、食中毒などの発生
- 6. 情報化に関する事故(情報システムダウン、情報漏えいなど)
- 7. テロ、暴動、大量殺傷等の事件
- 8. 汚職、談合など行政の不法行為や法規違反に関する事件、事故
- 9. 行政運営に関わる事故や事件(収収不足、耐震免追、など)
- 10. その他 ( )

問2 あなたは、「危機管理」という言葉から、どんなことを連想しますか。以下の中から選んでください。(5つまで可)

- 1. 防災
- 2. 自治体
- 3. 首長
- 4. 警察
- 5. 消防
- 6. 自衛隊
- 7. 首相官邸
- 8. FEMA(連邦危機管理庁)
- 9. 企業
- 10. 情報
- 11. 財源
- 12. 被害想定
- 13. 復興
- 14. 要員
- 15. ボランティア
- 16. 保険
- 17. 備蓄
- 18. 訓練
- 19. 予知
- 20. その他(具体的に: )

問3 板橋区が、将来的に対応しなければならないと想定される重大な危機を、以下から5つ選んでください。

- 1.大規模な地震
- 2.地震以外の大規模な自然災害（台風、豪雨、豪雪など）
- 3.大規模な交通災害（航空機墜落、列車脱線、船舶沈没など）
- 4.大規模なライフライン関係の事故（停電、ガス爆発など）
- 5.伝染病、食中毒などの発生
- 6.情報化に関する事故（情報システムダウン、情報漏えいなど）
- 7.テロ、暴動、大量殺傷等の事件
- 8.汚職、談合など行政の不法行為や法規違反に関する事件、事故
- 9.行政運営に関わる事故や事件（税収不足、耐震強化、など）
- 10.その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

問4 前設問であなたが選んだ5つの重大な「危機」に対して、板橋区はどのような対策をすべきたと思いますか。選んだ「危機」の番号を  に記入の上、「危機」それぞれに対して、最も優先すべきと思われる対策を、1つ選んでください。

前設問で選んだ5つの危機の番号

<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

- |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 1.危機の発生を未然に防ぐ対策を行う。      |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 2.危機による被害を事前に減らす対策を行う。   |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 3.発生後の被害を最小限にするための対策をする。 |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 4.発生後の現状復旧、復興のための対策を行う。  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 5.想定される危機についての啓発や教育を行う。  |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 6.その他（具体的に： _____ )      |

問5 想定される重大危機に対して、区と地域との連携をどのように考えますか。ご自身の考えに最も近いものを、以下から1つ選んでください。

- 1.地域との密接な連携を冒険から構築するべきである。
- 2.もっぱら行政が対応すべきものであり、地域との連携は不要である。
- 3.地域の力は計算できないので、連携には消極的でもやむをえない。
- 4.地域の力を生かす部分と、行政が行う部分とを整理しておくべきである。
- 5.危険が伴うために地域との連携は難しい。
- 6.その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

問6 想定される重大危機に対して、あなたは住民の役割として何を期待しますか。  
(いくつでも可)

- 1.初期対応、救助、救護活動
- 2.情報伝達や避難誘導
- 3.物資や器具などの備蓄や管理
- 4.避難所の運営
- 5.訓練や講習会などの参加や企画
- 6.その他(具体的に: \_\_\_\_\_)

問7 危機管理時の意思決定方法について、「トップダウン型」と「ボトムアップ型」のふたつに分けると、どの意思決定が望ましいと思いますか。以下の場面ごとに1つ選んでください。

(A:危機発生時の認定とその対応策実施の決定の場面)

- 1.トップダウンが望ましい
- 2.どちらかというトップダウンが望ましい
- 3.どちらかというボトムアップが望ましい
- 4.ボトムアップが望ましい
- 5.どちらとも言えない

(B:危機の終結と緊急事態の解除の決定の場面)

- 1.トップダウンが望ましい
- 2.どちらかというトップダウンが望ましい
- 3.どちらかというボトムアップが望ましい
- 4.ボトムアップが望ましい
- 5.どちらとも言えない

問8 危機管理に必要とされる資質について、お尋ねします。

(1) 区長、副区長などのトップマネジメントに必要とされる資質を、3つ選んでください。

- 1.先見性       2.決断力       3.統率力       4.判断力
- 5.実行力       6.指導力       7.調整力       8.分析力
- 9.責任感       10.視野の広さ       11.情報感覚       12.体力、気力
- 13.その他(具体的に: \_\_\_\_\_)

(2) 部長、課長などの管理職に必要とされる資質を、3つ選んでください。

- 1.先見性       2.決断力       3.統率力       4.判断力
- 5.実行力       6.指導力       7.調整力       8.分析力
- 9.責任感       10.視野の広さ       11.情報感覚       12.体力、気力
- 13.その他(具体的に: \_\_\_\_\_)

問9 板橋区に危機管理室があるのを知っていますか。

- 1.知っている  2.知らない

問10 危機管理室の仕事のうち、「主なもの」と思われるものを、以下から3つ選んでください。

- 1.テロ・武力攻撃対応  2.窃盗・詐欺・児童誘拐等の犯罪対策  3.火災対応  
 4.個人情報漏洩や不祥事対応  5.停電・ガス漏れ等の事故対応  6.地震対策  
 7.台風等風水害対策  8.防災訓練  9.救命・救急講習  
 10.その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

問11 大規模地震災害が発生した場合、あなたは、地域防災計画で定められた自分の役割を知っていますか。

- 1.知っている  2.知らない

問12 板橋区の危機管理に関する計画などについてお尋ねします。

- 1 板橋区国民保護計画  1.十分知っている  2.名称だけは知っている  3.知らない  
2 板橋区危機管理本部規則  1.十分知っている  2.名称だけは知っている  3.知らない  
3 板橋区危機管理対応指針  1.十分知っている  2.名称だけは知っている  3.知らない  
4 板橋区地域防災計画  1.十分知っている  2.名称だけは知っている  3.知らない  
5 板橋区災害対策本部活動計画  1.十分知っている  2.名称だけは知っている  3.知らない  
6 板橋区洪水ハザードマップ  1.十分知っている  2.名称だけは知っている  3.知らない

問13 今後、板橋区は危機管理について、どのような対応が必要だと思えますか、以下から3つ選んでください。

- 1.職員研修  2.職員訓練  3.ルールやマニュアルの整備  
 4.専門職員の採用  5.危機管理対策物資・機材の充実  
 6.警察・消防等関係機関との連携  7.町会等地域との連携  
 8.NPO、ボランティア等との連携  9.民間企業との連携  
 10.その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

お忙しい中、ご協力ありがとうございました。ご協力に感謝申し上げます。

## 資料 2

### 東京都板橋区危機管理本部規則

平成19年 3月30日  
東京都板橋区規則第11号

#### (設 置)

第1条 区民の生命、身体及び財産の安全を脅かし、区民生活に重大な被害を与えるおそれがある事態（災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第23条第1項の規定に基づき設置する災害対策本部並びに武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（平成16年法律第112号）第27条第1項及び第183条の規定に基づき設置する国民保護対策本部及び緊急対処事態対策本部が対処する事態を除く。以下「危機」という。）への迅速な対応を図ることを目的として、東京都板橋区危機管理本部（以下「本部」という。）を設置する。

#### (所掌事務)

第2条 本部は、区が全庁的に取り組む必要がある場合に、次に掲げる事務を所掌する。

- (1) 休日及び夜間において、危機に関する情報の収集及び対処に関すること。
- (2) 危機に対処するための総合的な基本方針に関すること。
- (3) 災害対策本部、国民保護対策本部又は緊急対処事態対策本部の設置準備に関すること。
- (4) 被災者の避難、救援、公共施設の復旧等の応急対策に関すること。
- (5) 各部局及び関係機関との連絡調整に関すること。
- (6) 前各号に掲げるもののほか、被害の拡大防止等に関すること。

#### (本部の組織)

第3条 本部に、本部長、副本部長、本部員、特別活動員及び危機管理連絡員を置く。

- 2 本部長は、区長をもって充てる。



- 3 本部長は、本部の事務を統括し、本部を代表する。
- 4 副本部長は、副区長及び教育長をもって充て、本部長に事故があるときは、その職務を代理する。この場合において、本部長の職務を代理する順序は、副区長、教育長の順とする。
- 5 本部員は、職員のうち、参事、専門参事、副参事又は専門副参事の職層にある者をもって充てる。
- 6 本部長は、必要があると認めるときは、前項に掲げる者以外の職員を本部員に指名することができる。
- 7 特別活動員の任命及び危機管理連絡員については、別に定める。

#### (本部長の権限)

第4条 本部長は、必要があると認めるときは、別に定める区の施設を避難所に指定することができる。

- 2 本部長は、必要があると認めるときは、その権限を危機管理室長に委任することができる。

#### (本部員の職務)

第5条 本部員は、本部長の命を受け、又は第7条に規定する本部会議の決定に従い、本部の事務に従事する。

- 2 本部の事務を実施するに当たり、本部員は、東京都板橋区組織規則（昭和46年板橋区規則第5号。以下「組織規則」という。）その他の規則等に定める職務権限に基づき、所属職員（特別活動員及び危機管理連絡員を除く。）を指揮監督する。
- 3 本部員は、休日及び夜間において、輪番制により宿直勤務又は日直勤務を行い、危機に対し迅速な対応措置をとる。
- 4 宿直勤務及び日直勤務の勤務時間は、別表のとおりとし、その割振りは、本部長が定め、あらかじめ当該本部員に勤務を命ずる。
- 5 本部員のうち、組織規則第8条第1項に規定する部長（会計管理者、保健所長及び教育委員会事務局次長を含む。以下同じ。）に該当する者は、その所管する事務に関する危機への対応体制については、あらかじめ定めておく。

#### (特別活動員の職務)

第6条 特別活動員は、危機の状況に応じ、必要があると認めると

きは、本部長が指示する職務に従事する。

### (本部会議)

第7条 本部に、危機に対する総合的な対処方針等を決定するため、本部会議を置く。

- 2 本部会議は、本部長、副本部長及び本部長が定める本部員をもって構成する。
- 3 本部会議は、本部長が別に定める基準により招集し、これを主宰する。
- 4 本部長は、危機の態様に応じて、特定の本部員による本部会議を開催することができる。
- 5 本部長は、必要があると認めるときは、本部会議に構成員以外の者の出席を求めることができる。

### (幹事会)

第8条 本部長は、第2条第3号から第6号までに掲げる事務を処理するため必要があると認めるときは、本部に幹事会を置き、本部の事務を行わせることができる。

- 2 幹事会に、幹事長及び幹事を置く。
- 3 幹事は、危機の態様に応じ、本部員のうちから本部長が指名する者をもって充てる。
- 4 幹事長は、組織規則等において危機に関係する事務を主に所管する部（会計管理室、保健所及び教育委員会事務局を含む。以下「所管部」という。）がある場合には当該所管部の部長を、所管部が不明若しくは無い場合又は所管部が複数にわたり調整する必要があると本部長が認める場合には危機管理室長をもって充て、前条に規定する本部会議の決定に基づき、幹事会の事務を掌理する。

### (庶務)

第9条 本部の庶務は、危機管理室危機管理対策課において処理する。この場合において、所管部があるときは、当該所管部は、危機管理室危機管理対策課に協力するものとする。

### (委任)

第10条 この規則の施行に関し必要な事項については、別に定める。

### 付 則

(施行期日)

- 1 この規則は、平成19年4月1日から施行する。  
(東京都板橋区休日・夜間災害警戒本部規則の廃止)
- 2 東京都板橋区休日・夜間災害警戒本部規則(昭和56年板橋区規則第18号)は、廃止する。

(宿日直勤務命令に関する経過措置)

- 3 この規則の施行の際、前項の規定による廃止前の東京都板橋区休日・夜間災害警戒本部規則第5条の規定により命じられた宿直勤務又は日直勤務については、第5条第4項の規定により命じられた宿直勤務又は日直勤務とみなす。

別表(第5条関係)

区 分	勤務時間		備 考	
宿直勤務	休 日	勤務時間の割振りが午前8時30分からの者	午後5時15分から翌日の午前8時30分まで	休日とは、次に掲げる日をいう。 1 日曜日及び土曜日 2 国民の祝日に関する法律(昭和23年法律第178号)第3条に規定する休日 3 1月2日及び同月3日並びに12月29日から同月31日まで
	以 外	勤務時間の割振りが午前8時45分からの者	午後5時30分から翌日の午前8時45分まで	
	の 日	勤務時間の割振りが午前7時40分からの者	午後4時25分から翌日の午前7時40分まで	
	休 日	午後5時15分から翌日の午前8時30分まで		
日直勤務 (休日に限る。)	午前8時30分から午後5時15分まで			

## 資料 3

### 東京都板橋区危機管理本部運営要綱

(平成19年 3月30日区長決定)

#### (趣 旨)

第1条 この要綱は、東京都板橋区危機管理本部規則（平成19年板橋区規則第11号。以下「規則」という。）第10条の規定に基づき、東京都板橋区危機管理本部（以下「本部」という。）に関し必要な事項を定めるものとする。

#### (本部の呼称)

第2条 本部の呼称は、危機の内容に応じ定めるものとする。この場合において、本部の呼称を定め難いときは、単に「板橋区危機管理本部」とする。

#### (本部員等の職務)

第3条 本部員のうち、規則第5条第5項に規定する部長（以下「所管部長」という。）は、同項に基づき、所管事務の危機に関する事前発生予防、発生時の対処措置及び事後の復旧措置について、危機の段階に応じたマニュアル、計画等（以下「危機計画等」という。）を、あらかじめ定めるものとする。

2 前項の所管部長以外の本部員は、所管事務の危機に関する平素の訓練、対策、法的根拠の確認等について、検討を行い、よりの確、効果的な危機計画等となるよう必要な見直しを図るものとする。

3 危機管理対策課は、前2項に関する指導、助言を行い、危機計画等を一元的に管理する。

#### (休日・夜間監視事務)

第4条 本部員は、規則第5条第3項に規定する宿直勤務又は日直勤務（以下「休日・夜間監視事務」という。）において、危機に関する情報を覚知したときは、その情報を収集及び記録し、状況に応じ速やかに、危機管理室長、規則第8条第4項に規定する所管

部の部長及び危機管理対策課長に連絡するとともに、関係機関との連絡調整を行うものとする。

- 2 本部員は、休日・夜間監視事務を終えたときは、直ちに、危機管理室長に経過を報告し、事務を引き継がなければならない。
- 3 勤務を終えた本部員に交替して引き続き休日・夜間監視事務に従事すべき本部員があるときは、前項の規定にかかわらず、当該本部員に事務を引き継がなければならない。この場合において、事務引継ぎの完了しない本部員は、完了までの間、引き続き当該事務に従事しなければならない。
- 4 本部員は、疾病、休暇その他やむを得ない事情により、休日・夜間監視事務に従事することができないときは、あらかじめ、その旨を本部長に届け出なければならない。

#### (本部会議)

第5条 規則第7条第2項に規定する本部長が定める本部員は、東京都板橋区組織規則(昭和46年板橋区規則第5号)第8条第1項に規定する部長、会計管理者、保健所長、教育委員会事務局次長、選挙管理委員会事務局長、監査委員事務局長、区議会事務局長、危機管理対策課長、防災課長及び広聴広報課長を常任構成員とし、必要に応じ本部長が指名する。

- 2 本部会議の招集は、別に定める基準により、危機管理室長が所管部長の請求を受け、又は同室長自らの判断により総合的に検討し、本部長である区長に本部会議の招集を求める。
- 3 本部会議は、原則として、危機管理室防災センターにおいて開催する。
- 4 本部長は、本部会議を招集したときは、本部の運営を円滑に行うため、発生した危機の特性及び大きさに応じ班を編成し、役割分担を決定することができる。この場合において、本部長は、第3条第1項に規定する危機計画等を参酌して決定するものとする。

#### (特別活動員)

第6条 本部長は、板橋区地域防災計画で定める特別活動員と同一の職員を、本部の特別活動員として任命する。

2 特別活動員の区分及び内容は、次に定めるとおりとし、本部長の指揮命令により、活動するものとする。

(1) 地域班 災害状況の調査、応急対策活動等に関すること。  
(本部長が指定する地域センターに参集)

(2) 避難所隊 避難所の開設運営に関すること。(本部長が指定する避難所に参集)

(3) 情報隊 情報の収集及び伝達に関すること。(防災センターに参集)

(4) 情報連絡員 無線により、被災情報を迅速に本部へ連絡すること。

(5) バイク隊 情報の収集、伝達、緊急物資の輸送等特命事項に関すること。(防災センターに参集)

**(本部の廃止)**

第7条 本部は、災害対策本部、国民保護対策本部又は緊急対処事態対策本部に移行したときは、廃止する。

**付 則**

**(施行期日)**

1 この要綱は、平成19年4月1日から施行する。

(板橋区危機管理本部設置要綱の廃止)

2 板橋区危機管理本部設置要綱(平成16年10月1日区長決定)は、廃止する。

## 資料 4

# 首都直下地震による東京の被害想定(最終報告)の公表について

平成18年 3月28日 総務局

## 想定結果の概要

### (1) 全体の傾向

#### <地震動>

震度6強は、東京湾北部地震で区部東部を中心に発生する。

#### <建物被害>

建物被害は、東京湾北部地震、多摩直下地震でいずれも規模(M7.3、M6.9)を問わず、区部の木造住宅密集地域を中心に発生する。

#### <人的被害>

人的被害は、死亡は火災を原因とするものが多く、負傷は建物倒壊及び屋内収容物の転倒を原因とするものが多い。

#### <交通被害>

道路や鉄道の橋梁などの被害は区部東部の震度6強のエリア内で発生する。鉄道はほとんど一時運行停止し、また緊急交通路の渋滞も発生する。

#### <ライフライン>

ライフラインは、東京湾北部、多摩直下地震を問わず区部東部に被害が多い。

#### <避難者>

避難者は、発災直後より、ライフラインの停止などの影響の出る1日以後にピークを迎える。

#### <帰宅困難者>

鉄道等の運行停止により、大量の帰宅困難者が発生するととも

に、ターミナル駅に乗客等が集中し、混乱する。

#### <エレベーターの閉じ込め>

エレベーターの閉じ込めが都内全域にわたり発生する。

### (2) 人的被害（風速6メートル/秒）

#### 1) 冬の夕方18時の場合

東京湾北部地震M6.9の場合、約2,800人が死亡。このうち約51%の約1,400人は火災が原因で死亡。負傷者は約75,000人であり、このうち約11,000人（約15%）が重傷者。負傷の原因としては、建物倒壊によるものが約32,000人（約43%）、屋内収容物によるものが約24,000人（約32%）。M7.3では、約5,600人が死亡し、約159,000人が負傷。

多摩直下地震M6.9の場合、約1,500人が死亡し、約51,000人が負傷。M7.3では、約3,400人が死亡し、約86,000人が負傷。

#### 2) 冬の朝5時の場合

都民の多くが自宅で就寝中に被災するため、建物被害と屋内収容物による死傷者は多いが、火災による死者は少ない。

東京湾北部地震M6.9の場合、約1,700人が死亡し、このうち約77%の約1,300人は建物倒壊が原因で死亡。負傷者は約87,000人であり、このうち建物倒壊によるものが約58,000人（約66%）、屋内収容物によるものが約26,000人（約30%）。

M7.3では、約4,500人が死亡し、約163,000人が負傷する。

多摩直下地震の場合、約700人が死亡し、約54,000人が負傷する。M7.3では、約1,700人が死亡し、約105,000人が負傷する。

### (3) 交通被害

#### 1) 道路被害

##### ア 道路橋梁・橋脚被害

道路橋梁・橋脚被害は、震度6強エリア内に発生。

東京湾北部地震M6.9の場合、震度6強エリア内にあり被害を受ける橋梁・橋脚は288箇所であり、このうち復旧に長



期間を要する大被害は10箇所。M7.3の場合、被害を受ける橋梁橋脚は607箇所であり、大被害は22箇所。

多摩直下地震M6.9の場合、震度6強エリア内にあり被害を受ける橋梁・橋脚はないが、M7.3の場合は12箇所被害を受ける。

#### イ 細街路の閉塞（メッシュ数割合）

東京湾北部地震の場合、閉塞率15%以上の高い地域は区部東部では荒川沿いに、区部西部では環状7号線沿いに集中。

多摩直下地震の場合、M6.9ではほとんど閉塞は発生しないが、M7.3では閉塞率15%以上の地域が多摩地区を中心に約25%発生。

#### ウ 緊急交通路の渋滞区間延長

走行速度が時速20キロメートル以下で渋滞する区間は、緊急交通路延長距離747.4キロメートルのうち、渋滞区間延長距離は240.8キロメートル（約32%）。

### 2) 鉄道被害

鉄道橋梁・高架橋被害は、震度6強エリア内に発生。

東京湾北部地震M6.9の場合、被害を受けるのは316箇所。

このうち、復旧に長期間を要する大被害は14箇所。M7.3の場合、663箇所が被害を受け、このうち大被害は28箇所。

多摩直下地震の場合、M7.3で、21箇所被害を受け、大被害は1箇所。

### 3) 港湾施設被害

東京湾北部地震の場合、総パース158箇所のうち被害を受けるのは、M6.9では61箇所、M7.3では87箇所。

多摩直下地震の場合、被害を受けるのはM6.9では19箇所、M7.3では44箇所。

### 4) 空港施設被害

羽田空港は、B滑走路の液状化対策を終了しているが、他の滑走路は液状化対策が未実施であり、地震により使用不能となる可能性が高い。

調布飛行場は液状化しないため、滑走路は使用可能である。

東京ヘリポートは、着陸帯の一部などが液状化対策を終了しており、震災時にも使用可能である。

#### (4) ライフライン復旧

東京湾北部地震M6.9の場合の復旧日数は、電力は6日、通信は14日、ガスは22日、上水道は21日、下水道は21日。

多摩直下地震M6.9の場合の復旧日数は、電力は6日、通信は14日、上水道は11日。

#### (5) 避難者（冬の夕方18時 風速6メートル/秒）

発災直後に建物の被災が原因で避難する者は、東京湾北部地震M6.9の場合、約166万人、M7.3では約287万人。避難者数のピークは、エレベーターの運転停止や上下水道の被害による生活支障の影響が大きくなる1日後であり、約271万人。

#### (6) 帰宅困難者

震度5強の場合には鉄道等ほとんどの交通機関が停止する。

このため、いずれの地震規模でも都全体で外出者（都内滞留者）約1,144万人のうち、約392万人（約34%）の帰宅困難者が発生。

方面別の帰宅困難者は、埼玉県方面で約89万人、神奈川県方面で約85万人、千葉県・茨城県南部で約79万人。

発災直後の主要なターミナル駅は、約10～20万人の滞留者で混乱。最終的に帰宅できない帰宅困難者数は、東京駅が約14万人、渋谷駅が約10万人、新宿駅や品川駅がそれぞれ約9万人。

観光ビジネスなど国内各地から東京を訪れる者約55万人、海外からの訪問者約7,900人も帰宅困難者となる。これらを合わせると、帰宅困難者数は約448万人となる。

#### (7) 災害要援護者（冬の夕方18時 風速6メートル/秒）

東京湾北部地震M6.9の場合、災害要援護者約142万人のうち、死者は851人。

#### (8) 自力脱出困難者

東京湾北部地震では、M6.9で約9,400人、M7.3で約22,700人の自力脱出困難者が発生。

多摩直下地震では、M6.9で約2,500人、M7.3で約7,500人の自力脱出困難者が発生。

#### (9) 震災廃棄物（冬の夕方18時 風速6メートル/秒）

東京湾北部地震M6.9の場合、震災廃棄物は2,320万トン（1,605万立方メートル）発生。これは、平成15年度の産業廃棄物約2,360万トンとほぼ同じ。

#### (10) 主要な地下街の被災

地下街の滞留者が階段に殺到し、全ての地下街で負傷者が発生。

#### (11) 中高層住宅の被災

中高層住宅では、地震によりエレベーターの停止や断水など生活に支障が生じて生活することができなくなり、中高層住宅の住民は避難せざるを得ない。

古い中層住宅では高置水槽が多いことから、これが被害を受けたときは断水となり、水道が復旧するまでには時間がかかる。

東京都HPより 抜粋

## おわりに

“自治体の危機管理対策のあり方”をテーマとする本分科会は、ここに2年間の調査研究活動を終えることができました。今回の調査研究活動は、実に多くの方々のご支援、ご協力により達成できたことを痛感しています。一人一人の方に深く感謝しております。

1年目は、シンポジウム“まちづくりと危機管理”を企画挙行了しました。今回のテーマの第一人者である青山侑明治大学大学院教授より基調講演をいただき、行政責任者の石塚輝雄区長と山口鶴子板橋区保健所長、地域代表として鈴木孝雄板橋区町会連合会副会長にご参画いただいたパネルディスカッションでは、自治体職員・関係専門家・研究者・学生の200名を越える参加者も加わった活発な質疑・討論を行うことができました。このシンポジウムの成果を昨年ブックレットNo.18に取りまとめました。

シンポジウムの企画準備と実施を通じて多数の関係者との意見交換を行い、地域における危機管理問題のアウトラインが明確化されました。重要なキーワードとして、「自助、共助、公助」の概念が提起され、地域の現場における危機管理概念についての理解と関心を深めることができましたと思います。

これを土台にして、2年目の調査研究活動は、次の三つの方法により実施しました。

一つは、1年目より行ってきた危機管理・自治体事例研究調査です。1年目に神戸市・兵庫県・尼崎市、2年目に石川県輪島市・七尾市を訪ねました。

二つは、板橋区職員を対象とした自治体職員危機管理意識調査で

す。有効アンケート755票が得られ集計と分析を行いました。  
三つは、日本自治体危機管理学会2007年度大会への参加です。この大会では、板橋区職員危機管理意識調査の中間まとめを発表するとともに、他の自治体からの事例報告や危機管理研究者による研究発表に接し、見聞拡大と意見交換を行う貴重な機会を得ました。

本ブックレットは、自治体事例研究調査、板橋区職員危機管理意識調査のそれぞれの結果とまとめを報告するとともに、この成果を踏まえて行ってきた分科会の議論を、第1章に“危機管理と自治体”、第2章に“大都市直下型地震における危機対応”の二つの研究論文として、とりまとめたものです。

今回の調査研究のまとめとして、危機が多様化する時代の防災から危機管理へのシフトに向けて自治体・地域・住民の連携と協働のあり方にどう取り組むべきか、また、今後確率の高いと規定されている首都直下型地震に向けた自治体・地域・住民の危機対応はどうあるべきか、危機に際しての地域の継続をどう確保するべきか、について論述することができたと思います。また、まちづくりと危機管理の連携、事業体の事業継続計画と地域との連携など、この研究をさらに深めるべき課題も明らかにすることができたと思います。

本研究の成果が、地域の「安全と安心」に少しでも役立つことを願ってやみません。

2007年12月

第4期地域デザインフォーラム 第1分科会一同

## 第4期 地域デザインフォーラム 第1分科会研究員一覧

中村 昭雄 (大東文化大学法学部教授)	第1章
土井 幸平 (大東文化大学環境創造学部教授)	第2章
	おわりに
湯本 隆 (板橋区健康生きがい部生きがい推進課長)	第3章
	第4章Ⅰ
谷津 浩史 (板橋区都市整備部市街地整備課長)	第4章Ⅲ
矢嶋 吉雄 (板橋区教育委員会事務局生涯学習課長)	はじめに
	第4章Ⅱ
森下 真博 (板橋区危機管理室防災課防災計画係長)	第3章
	第4章Ⅱ

---

地域デザインフォーラム・ブックレット No.21

### 危機管理と自治体

---

編集 大東文化大学・板橋区地域デザインフォーラム第1分科会

発行 大東文化大学地域連携センター

〒175-8571 東京都板橋区高島平1丁目9番1号

TEL 03-5399-7350 FAX 03-5399-7850

発行日 2007年12月5日

---

印刷・製本/株式会社 アップル・プレス

占紙100%、白色度70%の再生紙を使用しています(表紙を除く)。