

博士論文

基礎自治体における
防災・減災マネジメントの研究

目次

第1章 緒論

1-1	多発化、重大化する自然災害と脆弱な基礎自治体の防災体制	1
1-1-1	地震災害・津波災害	1
1-1-2	洪水災害、土砂災害	1
1-1-3	脆弱な基礎自治体の防災体制	2
1-2	地域防災計画の課題と解決の方向性	3
1-2-1	地域防災計画の有効性	3
1-2-2	地域防災計画の問題点	4
1-2-3	地域防災計画のあるべき姿	4
1-2-4	実効性ある地域防災計画の実現方策	4
1-3	条例化による防災・減災マネジメントの構築及び政策実践	5
1-3-1	防災・減災マネジメント・システム	6
1-3-1-1	防災・減災サイクル	6
1-3-1-2	新たな行政マネジメント	7
1-3-1-3	減災マネジメント・システム	8
1-3-2	防災・減災マネジメントの枠組みと条例化	9
1-3-3	防災・減災マネジメントの具体策の充実・強化	10
1-3-3-1	被害抑止 (Mitigation)	10
1-3-3-2	被害軽減 (Preparedness)	11
1-3-3-3	応急対応 (Response/Relief)	12
1-3-3-4	復旧・復興 (Recovery)	12
1-3-4	連携のための情報・コミュニケーションの重要性	12
1-3-5	防災・減災マネジメントの効果測定	13
小括		13

第2章 板橋区防災基本条例 ～防災・減災マネジメントの法規範化と住民参加～

2-1	防災基本条例の制定による防災・減災マネジメントの法規範化	15
2-1-1	条例化の意義	15
2-1-2	条例の効果	16
2-1-3	住民参加の効果	17
2-1-4	条例の制定プロセス	17

2-1-5	板橋区防災基本条例	18
2-2	防災基本条例制定のプロセスと住民参加の意義	19
2-2-1	防災懇談会の設置と条例骨子の検討	19
2-2-2	3つの防災基本理念の導出	20
2-2-3	「板橋の安全は、東京の安全」という広域の視点	21
2-2-4	条例の内容	22
2-3	条例を施策に活かす	25
2-3-1	防災ひとづくりの推進	25
2-3-2	防災まちづくりの推進	26
2-3-3	要援護者への配慮	26
2-4	防災基本条例を活かす防災・減災マネジメントと政策評価	26
2-4-1	防災政策の課題	26
2-4-2	優先順位を明確にする政策評価	27
2-4-3	縦割りの目標を統合する	28
2-4-4	住民による危機管理への展望	29
小括		30
第3章	被害抑止～木造住宅の耐震化推進政策～	38
3-1	住宅の耐震性の課題	38
3-1-1	住宅の建築時期と戸数	38
3-1-2	新耐震住宅の耐震性能の劣化	38
3-1-3	首都直下地震の被害想定	39
3-1-4	阪神・淡路大震災の教訓と課題	40
3-2	耐震化推進の効果と必然性	41
3-2-1	地震被害を拡大する木造住宅密集市街地	41
3-2-2	南関東における大地震発生の可能性	41
3-2-3	耐震化の効果と公的関与の必然性	42
3-3	国の耐震化推進政策の経緯と現状	43
3-4	住宅耐震化阻害要因	45
3-4-1	内閣府調査	45
3-4-2	木造住宅の耐震化支援制度に関する意識調査	45
3-4-3	モデル化による考察	46
3-5	提案する耐震化推進政策	47
3-5-1	情報不足の解消	47
3-5-1-1	地域主体で耐震化推進の政策連携	47

3-5-1-2	地震マップと建物危険度マップ	47
3-5-1-3	住宅の耐震性情報公開	48
3-5-2	低所得者層への支援	49
3-5-2-1	リバースモーゲージ	49
3-5-2-2	公的助成	49
3-5-2-3	賃貸・低所得者向けの総合的政策	49
3-5-3	市場拡大と技術開発、人材育成	50
3-5-3-1	技術開発と低価格化	50
3-5-3-2	公的保証	51
3-5-4	耐震化保険制度	51
3-5-5	政策実現に向けて	51
3-6	板橋区の木造住宅耐震化推進への取組	52
3-6-1	木造住宅耐震化に向けた具体策	52
3-6-2	GIS活用による住宅耐震性情報の研究	52
小括		53
第4章	被害軽減 ～福祉事業者の高齢者支援を中心に～	55
4-1	災害時の高齢犠牲者と災害時要援護者対策の検討	55
4-1-1	東日本大震災以前の災害時の高齢犠牲者と災害時 要援護者対策	55
4-1-2	東日本大震災後の災害時要援護者対策の動き	57
4-1-3	避難支援検討会の検討概要	58
4-1-4	東日本大震災における要援護者避難支援の課題	58
4-2	東日本大震災における福祉関係者の避難支援	59
4-3	国の検討会報告書と取組指針における福祉事業者の位置づけ と役割	60
4-4	特別養護老人ホームにおける事業継続計画（BCP）のガイド ライン作成に関する基礎的研究	64
4-4-1	研究の狙い	64
4-4-2	被害想定と研究手法	65
4-4-2-1	被害想定	65
4-4-2-2	研究手法	66
4-4-3	災害時対応業務	68
4-4-3-1	重要な災害時対応業務の一覧	68
4-4-3-2	重要な災害時対応業務実施の考え方	69
4-4-4	介護における優先業務	71

4-4-4-1	介護業務の一覧	71
4-4-4-2	介護における優先業務の継続・縮小の考え方	71
4-4-5	課題と対策	75
4-4-6	自助努力で解決困難な課題と提言	79
4-4-6-1	介護職員及び看護職員の確保	79
4-4-6-2	医師の確保	80
4-4-6-3	施設の耐震化促進策	80
4-4-6-4	備蓄物資の確保策	81
4-4-7	事業継続の基本方針	81
4-4-7-1	事業の継続・休止等	81
4-4-7-2	事業継続対策と連携・情報	81
4-4-7-3	ホームの強みを活かした独自の対策	81
4-4-8	大都市部でのBCPガイドラインの必要性	82
4-5	防災基本条例の施策化	82
4-6	東日本大震災以後の災害時要援護者支援対策	84
	小括	89

第5章 応急対応～実践的防災訓練、初動対応マニュアル及び自治体間

	連携による職員派遣～	91
5-1	応急対応の課題	91
5-2	板橋区における実践的防災訓練の取組	92
5-2-1	小中学校の防災訓練	92
5-2-2	ゲーム感覚の災害図上訓練「DIG」	93
5-2-3	中学生普通救命講習会	94
5-2-4	GIS、GPSを活用した避難訓練	96
5-2-5	その他の応急対応	99
5-3	初動対応マニュアル	100
5-3-1	地域防災計画と応急対応	100
5-3-2	応急対応マニュアルの意義	100
5-3-3	トップダウンの課題	101
5-3-4	現場主導の課題	101
5-3-5	分権型危機管理	102
5-3-6	現場支援がトップの役割	103
5-3-7	米国ICSとの共通点	103
5-3-8	地震災害応急対応マニュアルの全体像	104
5-3-8-1	時系列的大局的目標像	104

5-3-8-2	災害イメージのトレーニング	104
5-3-8-3	意思決定をサポートするマニュアル	105
5-3-8-3-1	首長のためのマニュアル	105
5-3-8-3-2	幹部職員のためのマニュアル	105
5-3-8-4	必要なマニュアルの全体像	106
5-3-8-5	目標管理による応急対応マニュアルの例	107
5-3-8-5-1	マニュアル作成の手順	107
5-3-8-5-2	活動内容別マニュアル	108
5-3-8-5-3	組織別マニュアル	108
5-3-8-5-4	マニュアルの大局的時系列目標像 の例	108
5-3-9	板橋区初動マニュアルの作成	112
5-4	自治体間連携による職員派遣	112
5-4-1	改正災害対策基本法における被災自治体支援の概要	112
5-4-2	すぐに必要なのは災害対応できる人材	113
5-4-3	専門機関の広域連携はなぜうまくいくのか	113
5-4-4	応急対策期の自治体連携の強化策	114
5-4-5	復旧復興期の人的支援の必要性	115
5-4-6	支援側と受援側の体制	116
5-4-7	自治体職員及び国の長期派遣の現状	116
5-4-8	総務省及び全国市長会、知事会の調整	117
5-4-9	宮城県市町村関係職員確保アクション・プラン	117
5-4-10	業務量の増加に対応する職員増員の制度設計	118
5-4-10-1	OB 職員の活用	119
5-4-10-2	民間企業等社員の活用	120
5-4-10-3	大学院生の活用	120
5-4-10-4	指南役の活用	121
5-4-10-5	支援職員の役割	121
小括		122
第6章	復旧復興～板橋区震災復興マニュアルの実践とまちづくり の推進～	123
6-1	復興計画、マニュアル整備の経緯	123
6-2	板橋区都市復興マニュアルの概要	126
6-2-1	建築制限から復興対象地区の指定	126

6-2-2	仮設市街地づくりの推進	126
6-2-3	復興計画の策定と都市復興事業の推進	126
6-3	板橋区生活復興マニュアルの概要	126
6-3-1	住宅	127
6-3-1-1	被災住宅の応急修理	127
6-3-1-2	仮設住宅	127
6-3-1-3	住宅取得支援	127
6-3-2	産業・雇用	128
6-3-2-1	一時的な事業スペース確保の支援	128
6-3-2-2	雇用の確保支援	128
6-3-2-3	金融支援	128
6-3-3	福祉	128
6-3-3-1	一時入所	128
6-3-3-2	福祉サービス体制の整備	129
6-3-3-3	生活支援	129
6-4	板橋区都市復興マニュアルの改訂	129
6-4-1	東日本大震災の教訓とマニュアル改定の方針	129
6-4-2	都市復興に係る必要業務と動員計画の整理	130
6-4-3	都市復興業務を行う組織の設置、活動拠点等の整備	130
6-4-4	都市復興の将来像（復興デザイン）の検討	130
6-4-5	事前周知事項の整理・周知の実施	130
6-4-6	マニュアルの検証と見直しの継続	131
6-4-7	改訂マニュアルの構成	131
6-5	板橋区生活復興マニュアルの改訂	132
6-6	まちづくりの推進	134
6-7	復興事前計画の重要性	135
小括		136

第7章 政策実践の成果と今後の課題～防災・減災マネジメントの

	強化に向けて～	137
7-1	防災基本条例制定意図と達成状況の考察	137
7-1-1	全体像の見える化	137
7-1-2	条例による総合化、長期継続化	137
7-1-2-1	東日本大震災後の条例改正	137
7-1-2-2	被害抑止	139

7-1-2-3	被害軽減	140
7-1-2-4	応急対応	141
7-1-2-5	復旧復興	142
7-1-2-6	総合的、長期継続的達成状況の考察	142
7-2	防災基本条例における住民参加	143
7-2-1	防災基本条例制定での住民参加の意義	143
7-2-2	木造住宅耐震化における住民参加と情報公開の重要性	144
7-2-3	福祉事業者による避難支援、事業継続計画（BCP） 作成の必要性と現状	144
7-2-4	応急対応、復旧復興における住民参加	145
7-2-5	住民参加の効果測定	145
7-3	PDCAサイクルで継続的改善	147
7-4	今後の課題～生き続ける防災・減災マネジメントとする ために～	148
7-4-1	防災対策の創発	148
7-4-2	人材育成～防災スペシャリスト職員の育成～	149
7-4-3	地域全体の情報共有化と連携による防災の自治化	149
7-5	防災・減災マネジメントの全国的な水平展開を目指して	151
小括		151
謝辞		153
参考文献		158

第1章 緒論

1-1 多発化、重大化する自然災害と脆弱な基礎自治体の防災体制

1-1-1 地震災害・津波災害

日本は世界の大地震の2割が発生する地震大国だ。平成23年3月11日、三陸沖を震源とするマグニチュード9.0、わが国の観測史上最大の地震となった東北地方太平洋沖地震が発生した。その後の大津波により東北を中心とする沿岸地域は壊滅的な被害を受けた。宮城県北部で震度7を記録したほか、震度6強が宮城県、福島県、茨城県、栃木県まで広範囲にわたる。

この地域で想定されていた最大の地震は宮城県沖地震でマグニチュード8.0程度、最大建物全壊棟数約2万棟、最大死者数約290人であった。しかし、2014年9月11日時点で、死者15,889名、行方不明者2,601名（警察庁）、ほかに震災関連死が3千名を超え（NHK）、避難者245,622名（復興庁）という、想定をはるかに上回る大災害になった。

そして、近い将来に発生が予測される大地震と大津波がある。首都直下地震は30年間発生確率が70%で、都心南部直下地震の最大被害は、死者数が2万3千人、全壊建物が約61万棟、経済被害が約95兆円の想定である¹。南海トラフ地震は30年間発生確率が60~80%、地震、津波、火災により最大被害は死者数が約32万3千人、全壊建物が約239万棟、経済被害が約215兆円の想定である²。

30年間でこれらの地震が起こったとすると、約35万人の人命と約300万棟の建物が失われ、310兆円の経済被害のおそれがある。阪神・淡路大震災の被害が約10兆円である³ことから、30年間、毎年阪神・淡路大震災級の被害を受け続けるということだ。さらに、大阪の上町断層帯地震（最大死者数4万2千人、最大全壊建物数約97万棟）⁴など大きな被害をもたらす地震が他にもある。

1-1-2 洪水災害、土砂災害

日本は、台風、梅雨前線豪雨などの大雨で洪水災害や土砂災害が発生しやすいアジアモンスーン地帯にある。河川の氾濫の可能性のある区域は国土の10%にすぎないが、そこに総人口の約50%、資産の約75%が集中している⁵。大洪水により堤防が壊れると、多くの人命、財産が失われるだけでなく、社会的、経済的に大きな混乱が発生する。また、最近10年間は、狭い地域に短時間で多量の雨（時間雨量50ミリ以上）が降る集中豪雨、別名ゲリラ豪雨の発生回数が多くなっている。一般的に市街地における排水能力は時間雨量50ミリ前後であり、これを超える場合には内水氾濫（大きな河川の堤防の内側にある排水路などが

溢れること) になりやすい。

ハード対策としてのダムや堤防は、完成させるまでに多大な費用と時間を必要とすることから、住民の防災意識を高めることで被害を少なくする対策が重視されている。最近は多くの基礎自治体で洪水ハザードマップを作成し、どの程度の浸水深が予測されるのか、避難場所、避難方法、連絡先、持ち物など各種情報を分かりやすく図面などに表示し、公表している。

一方、土砂災害ハザードマップは地価の下落を嫌う住民意識や自治体の予算人員不足から普及が遅れていたが、近年の土砂災害の多発から自治体間格差はあるものの徐々に作成が増えてきている。

1-1-3 脆弱な基礎自治体の防災体制

首都直下地震や南海トラフ巨大地震は、特に大都市で巨大な人的、物的、経済的被害をもたらすが、その第1次的対応を行うのは基礎自治体だ。特に、東京都や政令市では区役所レベルでのきめ細かい対応が求められる。しかし、巨大な被災人口に対して、膨大な初動対応をできる人的、物的資源を基礎自治体のみで確保することは明らかに不可能である。国や広域自治体、他自治体の支援が不可欠であるが、職員不足、情報不足や交通網の断絶などできめ細かい支援体制が確立される見通しは立っていない⁶。

一方、全国を見渡すと、人口10万人以下が全体の約85%、3万人以下が約53%であり、この規模の基礎自治体は防災関連部局に十分な職員を配置することは難しい。小規模町村では防災担当者が1名~2名、しかも他業務と兼務という状況だ。

そして、大災害が発生すると被災基礎自治体は、交代要員もないままに膨大な災害対応業務にまさに不眠不休で従事し、懸命の奮闘を続ける。しかも、その多くは不慣れな業務だ。東日本大震災では、基礎自治体の中には、多くの職員を失ったり、行方不明者がいる⁷過酷な状況も数多くあった。残った職員の多くも家族を含めて被災者だ。

災害対策基本法では、災害対応の中心は被災した基礎自治体であり、それを県が支援し、県単位で完結することが想定されていた。東日本大震災では、基礎自治体そのものが壊滅的な被害を受け、支援の受け皿とすらなれなかったところも多い。大災害の発生直後は、被災者が被災者を支援する状況を強いられる。災害対策基本法は、東日本大震災後、2012年及び2013年の2度にわたり大幅な法改正がなされたが、被災した基礎自治体が第一義的に対応する基本構造は変わっていない。

1-2 地域防災計画の課題と解決の方向性

地域防災計画は、災害対策基本法に基づき、住民、基礎自治体及び防災関係機関の防災対策を定める計画である。災害別に地震編、風水害編、火山編、原子力災害編などに分かれるが、近年は、地震編が中心になっている。計画は、一般に「総則」「予防計画」「応急対策計画」「復旧（復興）計画」の4つに分かれる。

それでは、過去の大災害で地域防災計画は十分にその役割を果たしたと言えるだろうか。永松ら（2005）は、先行研究をまとめて地域防災計画の問題点を次の5点に要約した⁸。

(1) 性質が異なる2つの計画が同居している。

ハード対策を中心とした予防計画と、災害後の対応を中心とした対応計画という性質の違う計画が同居し統一がとれていない。

(2) 都道府県域をまたがる広域災害への対処

地域防災計画が自治体単位で策定されるため、自治体の境界を超える広域災害については、一部の例外を除き対処可能な防災計画がない。

(3) 価値体系・価値判断の欠如

予防対策間のプライオリティ付けの欠如、被害想定 of 政治性、対応計画の政治性がある。

(4) 市民参加プロセスの欠如

住民、NPOなど主要な主体であるにもかかわらず、地域防災計画策定に参加する余地がほとんどない。

(5) 業務責任と計画権限の不一致

災害対応は第一義的には市町村が実施する責任があるが、計画は国の防災基本計画、都道府県の地域防災計画が上位にあり、実態と合わないものもある。

そのうえで、地域防災計画よりも自由度の高い防災アクションプランの策定や防災基本計画、防災業務計画、地域防災計画を対等に位置づけ、基礎自治体の優れた取組を水平展開できるようにするという提案がなされている。

また、東日本大震災を受けて、公益社団法人土木学会は2012年12月に地域防災計画の問題点や課題の整理・分析を行ない、地域防災計画のあるべき姿、実現方策について報告を行っている⁹。この報告は、永松らの問題提起と重なる点が多く、踏み込んだ対応策が示されているので、その内容を概括的に紹介する。

1-2-1 地域防災計画の有効性

- ・地域防災計画は、以前から地域の自然環境や社会状況などが十分に反映されず、どの基礎自治体の計画も画一的かつ抽象的な内容である場合が多く、防災担当者は具体的に何をしたらよいかわからないという批判があった
- ・東日本大震災で被災した基礎自治体の防災担当の幹部は「ほとんど役に立たず、発災後の職員の参集などの対応組織の立ち上げに少し参考になった程度」とインタビューで答えている

1-2-2 地域防災計画の問題点

- ・広域災害への対応では、被災基礎自治体からの支援要請が基本となっており、国を含む広域地域連携の対処方策が不十分である
- ・社会インフラの予防計画に関しては、事業主体が作成した事業計画の転記にとどまっている
- ・対応計画は職場や組織が被災しない前提であり、業務継続計画の概念が欠けている
- ・減災や「公助」・「共助」・「自助」による地域連帯、関係者や地域住民との協働の内容が希薄である
- ・復旧・復興に対する実質的な内容が乏しい
- ・減災目標の設定と達成に向けたマネジメント・サイクルが導入されていない
(下線は筆者による)

1-2-3 地域防災計画のあるべき姿

- ・都市計画等、まちづくりに関わるすべての計画に影響を与える、「減災」に資する総合的な計画として位置づけられるべきである
- ・関係機関や住民との合意に基づき、達成目標とマネジメント計画を明示した災害予防計画と、低頻度超巨大災害に対しても最低限の機能は維持可能な災害対応計画であるべきである

1-2-4 実効性ある地域防災計画の実現方策

①総合的な減災マネジメント・システムの構築と実行

総合的な災害対策は、事前対策としての被害抑止、被害軽減、そして災害予知と早期警報の3つと、事後対策としての被害評価、(緊急)災害対応、復旧、そして復興の4つとの、7つの対策を効果的に組み合わせて実行すべきである

②減災対策マトリクスの構築

減災対策の具体的内容については、7つの項目に対して「公助」・「共助」・「自助」の三つの実行主体～役割分担ごとに考える

③減災マネジメントの推進方策

減災目標を定め、現状とのギャップを明らかにして、ギャップを埋める効果的な対策を実施する

④地域を統合する作成プロセスやシステムの構築

- ・自治体内の連携
- ・被害連鎖の防御
- ・住民参加
- ・第三者評価

⑤災害対応の共通ルールと広域連携体制の構築

- ・全国共通の災害対応ルールの構築

巨大災害では他自治体からの支援が不可欠であり、より効果的に機能するように、全国で共通の災害対応ルールを作るべきである

- ・複数自治体の協働による地域防災計画策定

地域防災計画の策定と修正において、広域的に複数の自治体が協働する

- ・要請主義からの脱却

都道府県や周辺基礎自治体が被災基礎自治体の要請を待たずに速やかな支援を行うため、協定を事前に結ぶとともに、法的整備を行う

- ・被害想定の新たな実施体制の構築

社会インフラ施設や産業施設などに対して、地震、津波や液状化などの安全性照査を行ない、施設単体ばかりでなく地域の社会システム全般の機能評価や復旧期間の推定に反映させた「被害想定」を取りまとめる

1-3 条例化による防災・減災マネジメントの構築及び政策実践

土木学会の提案は総合的、網羅的であるが、基礎自治体の実務では年度単位、数年単位での限られた時間、人員、予算のなかで最大限の効果が求められる。そのために、基礎自治体は自らの防災上の脅威・弱点を把握し、対策の優先順位を明確にしなければならない。しかし、優先順位を判断するのは意外に難しい。たとえば、備蓄と訓練のどちらが大切か、あるいは耐震化と火災予防とどちらを先にするかはにわかには判断しがたい。

ところで、地域防災計画の最大の目的は、言うまでもなく、人命を守ることである。人命を守ったのちに、生活や地域の再生、都市・経済の復興がある。命なくして地域なし、地域なくして経済なしである。これまでの大震災を振り返ると、関東大震災で最も多くの人命を奪ったものは火災であった。阪神・淡路大震災では建物倒壊、東日本大震災では津波だ。

これをいかに防ぐかが地域防災計画の総則に掲げるべき目標、すなわち防

災・減災戦略の柱になる。地域によって火災、建物倒壊、津波の脅威のレベルが変わるので、最優先の対策も変わってくる。

そこで、「人命を守る」ために、すべての防災対策を人命の観点から総点検し、減災目標を設定し、これが最大になる対策を選択し、集中的に投資する防災・減災マネジメントが求められる。

1-3-1 防災・減災マネジメント・システム

防災・減災マネジメントを長期的・継続的に実行するツールとして、防災・減災マネジメント・システムが重要な概念となる。地域防災計画は、自治体や防災関係機関の縦割りの所管がそれぞれ管轄する防災計画を総花的に並べたものだが、防災・減災マネジメント・システムは事後対応だけでなく、事前の対策を重視し、かつ時系列にそれぞれの位置づけがわかりやすく示され、防災対策全体の体系化が図られるものである。これに関する先行研究を概観する。

1-3-1-1 防災・減災サイクル

林(2003)は防災事業における防災・減災サイクルの重要性を次のように述べている。「防災事業では、事前対応である「被害抑止」、「被害軽減」から、災害発生後の「応急対応」、「復旧・復興」という事後対応を経て、さらなる事前対応に繋げていく過程が連続することによって、類似の災害が将来起きた場合に備えて防災体制が強化されていく好循環に繋げていくことが理想と考えられている。このような循環構造を「Disaster Management Cycle (DMC時計モデル)」と呼ぶ¹⁰⁾

このサイクルの左側は平時であり、「被害が発生しないように(抑止)するための備え」と「被害の発生は避けられないが軽度に止めかつ拡大させないようにするための備え」からなる。被害抑止のための活動は「復興」を成し遂げる過程とそれ以降のフェーズで実施されるが、被害軽減のための活動は、抑止活動のフェーズに続いて実施される。被災直後の混乱が終わると「復旧・復興」のフェーズに入るが、このフェーズで以前と全く同じものを作るのか、あるいはレベルアップを図るかで、将来被災する場合の被害抑止のレベルが定まる。

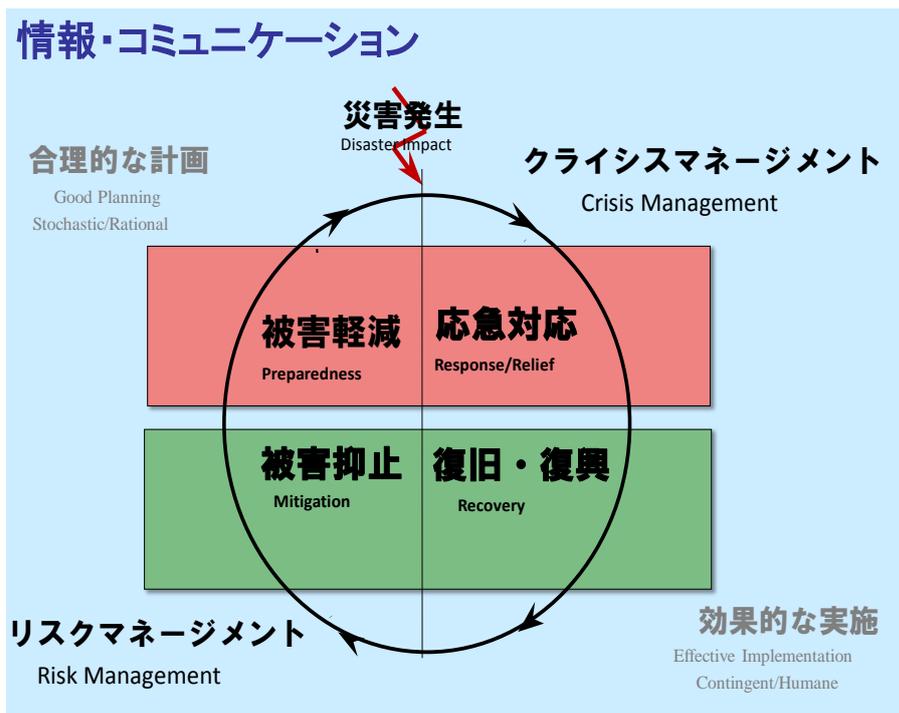


図1-1 防災・減災サイクル Disaster Management Cycle

出典：京都大学防災研究所巨大災害研究センター 林春男教授資料

1-3-1-2 新たな行政マネジメント

平成16年版防災白書（2004年）は、「成果重視の防災行政に向けて」と題して、防災対策を実効性あるものとしていくため、当時の行政改革の基本的理念とされている「成果重視の行政運営」の考え方を、防災の分野に、より明確かつ積極的に取り入れていく方向性を示した。

「成果重視の行政運営」とは、これまでの行政管理がともすれば事前手続や予算管理のみを過度に重視してきた結果、目的達成のために効果的な仕事への資源配分が必ずしも十分になされてこなかったのではないかとの考えにより、今後は業務の目標を明確にし、より良い成果をあげるために努力するという仕事の仕方を基本とするべきというものである¹¹（総務省「新たな行政マネジメント研究会報告書」（平成14年5月）等による）。

また、目標達成のためには行政だけではなく、幅広く社会の構成員による取り組みも求められる場合が多いため、政策目標を明示し、それを社会全体で共有することが重要であるということは1990年代以降、欧米における行政改革（ニュー・パブリック・マネジメント）の基本的な考え方となってきた。

その上で、今後の防災行政の戦略を次のように進めるとしている。「大規模地震災害による人的被害，経済被害の軽減について、「今後〇年間で半減する」というような具体的目標を定め、それを共有するとともに、各種投資と減災効

果の把握に関する手法の確立を図り，達成状況をモニタリングすること，また，目標実現のために，甚大な被害が想定される地域に係る対策を優先的に実施する等，具体の対策についても「選択と集中」による重点化を図ることで，より効果的，実効性のある防災対策が実施できるのではないかと考えられる。」

1-3-1-3 減災マネジメント・システム

公益社団法人 土木学会「東日本大震災フォローアップ委員会（委員長：目黒公郎東京大学生産研究所教授）」では、林が示していた防災・減災サイクルの概念をさらに細分化して7段階に分け、減災マネジメント・システムとしている。

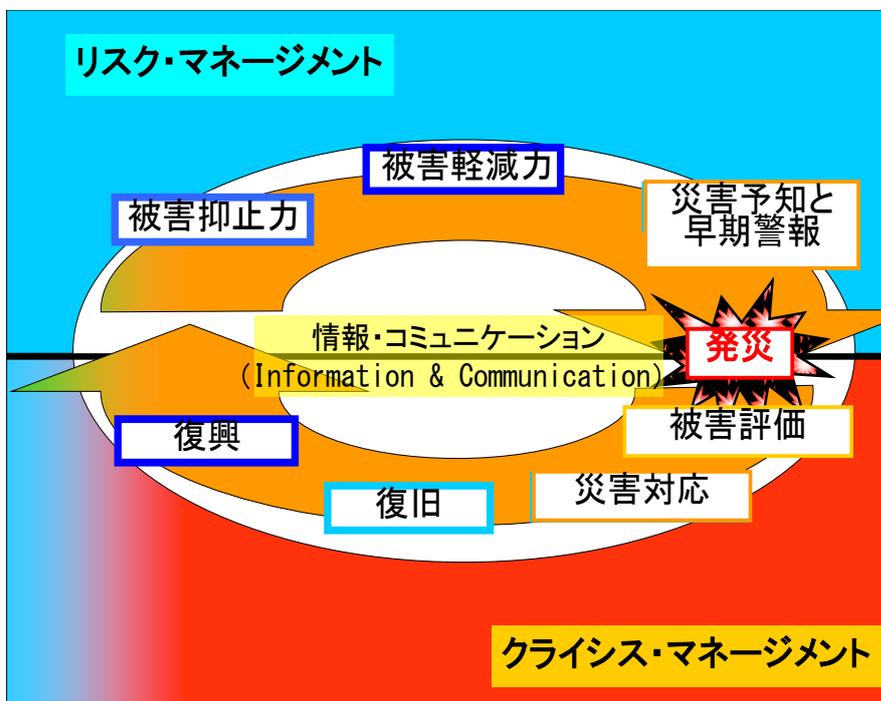


図1-2 減災マネジメント・システムの概念

出典：公益社団法人 土木学会「東日本大震災フォローアップ委員会（委員長：目黒公郎東京大学生産研究所教授）」地域防災計画特定テーマ委員会成果の概要，2012.12

本報告書によれば、減災マネジメント・システムの説明は次のとおりである。「被害抑止は主として構造物の性能アップと土地利用政策によって被害を発生させないための対策である。地震対策としての構造物の耐震補強、洪水や津波対策としての堤防や防波堤/防潮堤の高さを高めるなどが構造物による被害抑止対策であり、災害リスクの高い土地や地域を避けて街や施設をつくるための土地利用制限が土地利用政策による被害抑止対策である。

被害軽減は、事前の備えによって抑止力だけでは賄いきれずに発生する被害の影響の及ぶ範囲を狭くしたり、波及する速度を遅くしたりするなどして、その影響を小さくする対策である。具体的には、災害対応のための組織化や防災マニュアルの整備を進めたり、防災訓練を実施したりすることである。

災害予知と早期警報は、事前に災害を予知・予見して警報を出すことである。地震予知は難しいが、台風や津波災害などでは、この対策は高い効果を持つ。緊急地震速報サービスは、地震予知ではないが、激しい地震の揺れが来る前に短時間であっても事前に警報を出すことで被害を減らそうというものである。

発災直後にまずすべきことが被害把握であり、どこでどれぐらいの被害が発生したのかをなるべく早く、高精度に評価することである。

緊急災害対応は、被害評価結果に基づいて、人命救助や地域の最低限の機能回復を主目的とするものである。

しかしこの対応だけでは、被災地はもとの状態やもっといい状態には戻らないので、復旧や復興の対策が必要となる。一般的な定義では、復旧は元の状態まで戻すことである。しかし元の状態で被災したことを考えれば、これでは不十分なので改良が必要になる。そこで改良型の復旧のことを復興と呼ぶ。ゆえに復興は次のハザードに対しては抑止力を高めていることにもなっている。」

また、減災マネジメント・システムにおける情報の重要性について「輪の中心に「情報・コミュニケーション」とあるのは、そのような情報開示に始まって、関係機関との連携、住民とのリスクコミュニケーションが、『あるべき姿』に到達するために不可欠であることを示している。」としている。

なお、目黒は地震災害における被害抑止の重要性を次のように述べる。¹²「総合的な地震防災力は、「被害抑止力」「被害軽減/災害対応力」「最適復旧/復興」の3つによって達成されるが、3者の中で最も重要なのは「被害抑止力」である。これがないと、いかに優れた事後対応システムや復旧・復興戦略を持とうが、地震直後に発生する構造物被害とそれに伴う人的被害を減らすことはできない。」

1-3-2 防災・減災マネジメントの枠組みと条例化

これまで見てきたように、基礎自治体における地域防災計画の大きな課題は「減災目標の設定と達成に向けたマネジメント・サイクルが導入されていない」ことにあり、先行研究からも「防災・減災マネジメント・サイクル」を導入して、長期的・継続的に防災・減災マネジメントを実施することが重要である。近年、自治体が地域防災計画の呪縛を嫌い、目標設定と達成方法を明示した地震防災戦略などを定める事例は多いが、行政計画はその時々的情勢によって容

易に変えられ、法的拘束力もない。また、多くの場合、住民参加がなく行政職員のみによって作成される。

防災対策は、結局は住民一人一人の自覚と準備、企業等を含めた社会全体の協力に負うところが多い。そこで、住民誰もが理解できる簡潔、明瞭な地域防災に関する戦略を明示し、防災・減災マネジメントを実施することにより、目標、手段の共有化と協働が可能になる。さらに条例化により法的担保が得られる。しかし、防災・減災マネジメントを条例化をした自治体が少ないうえ、先行研究も見当たらない。

そこで、筆者らが制定に関わった板橋区防災基本条例を事例に研究し、防災・減災マネジメントを条例化する意義、住民参加で条例化する意義、及びプロセス、内容について明らかにする。

1-3-3 防災・減災マネジメントの具体策の充実・強化

防災・減災マネジメントの実効性を高めるには、具体的な方策について、さらに検討し深化する必要がある。大災害の被害想定をみると、これまで行われてきた防災対策では十分な防災・減災効果を挙げ得ていないことが明らかである。そこで、防災・減災マネジメントの充実・強化を図るために、林が示した防災・減災サイクルの4つの主要項目について研究し、政策実践の検証を行うものである。

1-3-3-1 被害抑止 (Mitigation)

先に挙げた土木学会報告書などでは、減災マネジメント・システムの要素は7つありバランスのとれた対策が必要と述べる一方、地震災害に関しては被害抑止力が最も重要としている。

住宅の耐震化は、地震災害から個人や家族の身を守るために最も重要である。阪神・淡路大震災により兵庫県内で地震直後に建物等の直接被害によって命を落とした5,483人のうち4,404人(80.32%)は建物や家具による圧死・窒息死・ショック死だ。これに建物等の下敷きになって動けずに焼死した403人(7.35%)を加えると87.65%に上る¹³。この犠牲者を守るためには、住宅の耐震化以外に方法はない。特に大きな被害をもたらす老朽化した木造住宅の耐震化が重要だ。この対策は基礎自治体では、建築部局が中心となって担う。

住宅の耐震化で進められている主な手法は、既存不適格木造住宅の持ち主に対する耐震診断・計画・工事への助成だ。しかし、これでは資金のある持ち主しか対象にならない。被害抑止力(Mitigation)の実効性を高めるために、賃貸住宅入居者や低所得者も含めた総合的な木造住宅耐震化推進について研究し、

対策を導く。

1-3-3-2 被害軽減 (Preparedness)

災害から人命を守るには、被害抑止とともに被害軽減が重要である。東日本大震災では、死者の90%以上は津波による溺死であった。しかも高齢者の死亡割合が60%を超えている。津波から人命を守るには、耐震化された建物にいて、津波危険地域から早い段階で安全な場所に避難するしか方法はない。日常からの防災体制の整備、防災訓練、防災教育、近隣や福祉事業者からの声かけなどの被害軽減が重要である。

災害が発生しない限り、応急対応や復旧復興対策をすることはないので、本来の定義に従えば、応急対応や復旧復興の事前準備もすべて被害軽減に該当する。しかし、それでは総合的な被害軽減か、応急対応の備えなのか復旧復興の備えなのかがわかりにくい。そこで、本稿では被害軽減では、総合的な被害軽減対策として災害時要援護者支援を取り上げ、応急対応の準備については応急対応の項目で、復旧復興の準備については復旧復興の項目で取り上げる。

阪神・淡路大震災で900名、東日本大震災で3000名を超える震災関連死が発生している。主に避難所等において生活環境が悪化し、高齢者が傷病や衰弱によって亡くなってしまったのである。これは、発災後の災害対応の不備というよりも、むしろ事前の準備が不足していたため、なすすべがなかったという面が強い。これも被害軽減力を高めることによって、大きく減じることが可能である。

災害時要援護者避難支援については、内閣府がガイドラインを作成し¹⁴、各自治体に支援対策を促している。災害時要援護者名簿の作成など、徐々に効果を挙げているが、自治会・町内会、自主防災組織等地縁団体が主な支援者と想定されている。しかし、これら地縁団体の維持・強化による支援は、これまでの対策の延長上にあり、短期的に大きな成果を上げることは難しい。

第4章で詳述するが、東日本大震災後の国のアンケートによれば、福祉事業者が避難支援に大きな役割を果たしていた。今後、特に都市部では災害時要援護者への日常的支援は福祉事業者が担っていること、地縁関係が弱体化していることから、福祉事業者による支援に期待するところは大きい。この対策は、福祉部局が中心になって担う。

福祉事業者自身の災害対応力を高め、災害時要援護者と職員を守り、事業を継続するための事業継続計画 (BCP) 作成ガイドラインについて研究し、今後の地域防災力の新たな重要な担い手としての役割を導いていく。

1-3-3-3 応急対応 (Response/Relief)

防災・減災マネジメントの第3の柱は、応急対応である。いくら被害抑止、被害軽減を進めていても、やはり災害が発生すればさまざまな応急対応が必要になる。応急対応は、人命救助や地域の最低限の機能回復を主目的とする活動で、たとえば救助、捜索、医療、避難、消火、避難所運営、応急仮設住宅、水・食料・物資配布、ボランティア、心のケア、道路啓開、がれき処理など多岐にわたる。行政の活動に加え、住民や事業者、ボランティア・NPO等による自助、共助が重要な役割を果たす。これについては、防災部局が担当する。

しかし、自治体職員の防災教育・訓練が不十分なうえ、地域防災計画が総括的な記載にとどまることが多いため、自治体職員が的確に対応することが難しい状況にある。板橋区における実践的な取り組みを紹介し、今後の応急対応の充実方策について提言する。また、初動対応についてのマニュアル整備のあり方を調査検討するとともに、大被害になった場合の自治体間の広域連携方策について考察、提言する。

1-3-3-4 復旧・復興 (Recovery)

復旧は災害前の元の状態まで戻すことである。しかし元の状態で被災したのであるから、次の被災を防ぐためには改良が必要なことは言うまでもない。改良型の復旧を復興というが、これは次の災害に対して抑止力を高める。たとえば災害公営住宅、産業活性化、雇用創出などの生活復興、公園整備、道路拡幅、区画整理、高台移転などの都市復興がある。しかし、緊急性が乏しいためか、多くの基礎自治体では所管部局がなく、検討さえされていない。

また、災害時の状況にあわせて復興を行っても、復興の完成時には時代遅れのまちが再現される可能性がある。このため、時代の先行きを見据えた創造的復興に取り組む必要がある。

そこで、板橋区の都市復興マニュアル、生活復興マニュアルを事例に、自治体が復興準備を行うことの意義、効果を示し、具体策について提言する。また、長期的な被害抑止として効果が高いまちづくりの状況について報告する。

1-3-4 連携のための情報・コミュニケーションの重要性

2003年7月の中央防災会議「防災情報の共有化に関する専門調査会」では「すべての防災活動は情報を基に判断され行われるものであり、情報は、防災対策にとって根幹となる。(中略)防災関係機関、住民、NPO、企業等の各主体の情報を有機的に連携させ、明確な戦略をもって確実に防災情報の共有化を図ることは、防災対策の中心的課題である。」と述べている。

上記の防災・減災マネジメントを所管する部局は、自治体の建築部局、福祉部局、防災部局がある。さらには所管さえない復旧・復興対策もある。このように自治体の縦割り、所管部局不在を放置しては、抜け漏れ落ちのない総合的対策、組織間の連携協力はおぼつかない。また、防災対策は自治体内部に閉じるものではなく自治体の地域全体の構成員が関与するが、自治体外の防災関係機関、住民、NPO、企業等の連携協力は、さらに広範であり困難である。

防災・減災マネジメントの実効性を高めるには、自治体内部、防災関係の各主体の縦割りの構造を乗り越える良好なコミュニケーションの確立、可能な限りの情報共有化をいかに進めるかが重要な課題となる。

1-3-5 防災・減災マネジメントの効果測定

防災・減災マネジメントがどのような効果をあげたかは、最終的には災害後に判断される。しかし、マネジメントはPDCAサイクルで常に検証、見直しをすることによって、継続的改善が図られ、その生命力を維持できる。それは、防災・減災マネジメントも同様である。したがって、可能な限りの工夫により評価軸を定める必要がある。

一つは、ハード面での評価である。耐震化の進捗率などが重要な指標となる。次に、ソフト面での評価である。防災・減災に関する計画や訓練などの充実度を計るものである。最後に、防災・減災の担い手は最終的には一人ひとりの住民であることから、住民意識の変化を測定することが重要である。第7章では、これらを合わせて、板橋区の防災・減災マネジメントの効果を可能な限り、定量的に考察する。

小括

基礎自治体の防災・減災の中核となる計画は地域防災計画である。しかし、画一的かつ抽象的な内容であり、具体的に何をしたらよいかわからない、実際にもほとんど役に立たなかったなどの批判がある。特に、減災目標の設定と達成に向けた防災・減災マネジメントの概念が導入されていないため、中長期的な防災・減災が実現されないことが大きな課題である。

これまでの大震災を振り返ると、人命を失う要因は火災、建物倒壊、津波であり、すべての防災対策を人命を守る観点から総点検し、防災・減災目標を設定し、これが最大になる対策を選択、集中的に投資する防災・減災マネジメントが求められる。

そこで、本研究では防災・減災マネジメントの枠組みを規定する条例化について板橋区防災基本条例を事例に分析、考察を行う。次に、防災・減災マネジ

メントの4つの要素について、被害抑止としての木造住宅耐震化、被害軽減としての災害時要援護者を支援する福祉事業者の事業継続計画(BCP)策定、応急対応の板橋区さまざまな充実方策と自治体間連携の強化、さらに復旧・復興対策について板橋区震災復興マニュアルとまちづくりを事例に分析、考察を行う。

また、防災・減災マネジメントの実効性を高めるためには、自治体内部、及び防災関係機関、住民、NPO、企業等の情報共有化及びコミュニケーションの確立が重要な点について、それぞれの事例に即してあわせて考察する。

【用語の定義】

本論文における用語の定義は次のとおりとする。

- ・基礎自治体 市町村（政令市含む）及び東京 23 特別区
- ・広域自治体 都道府県
- ・自治体 基礎自治体及び広域自治体の両者
- ・政策 国・自治体が目指すべきまちづくりの方向や目的を示すもの
- ・施策 政策を実現するための方策
- ・対策 施策を実現させるための具体的な手段
- ・防災・減災戦略 防災・減災目標を達成するための長期的・総合的な方針
- ・防災・減災マネジメント 防災・減災戦略を実現するための管理・運営方策
- ・防災・減災マネジメント・システム 防災・減災マネジメントを効果的に実施する仕組み

第2章 板橋区防災基本条例～防災・減災マネジメントの法規範化と住民参加～

一般に、地域防災計画は分厚く、多数の項目が掲げられていて、住民から縁遠いものになっている。そこで、誰もが理解できる簡潔、明瞭な地域防災に関する戦略やマネジメント方策を明示することが重要となる。

防災を含め自治体が独自の政策を実施する根拠には、首長や議員の公約の他、行政計画、要綱など様々なものがあるが、法的根拠をもって住民に強制できるほど強力なものが条例である。

そこで板橋区は、防災・減災マネジメントに法的根拠を持たせ、地域全体でこれを推進するために、2002年3月に防災基本条例を制定した。しかも、民主的プロセスを踏み、住民ニーズを的確に反映するため、多くの住民の参加により条例の内容を審議している。

本章では、板橋区防災基本条例を事例として、防災政策を条例化するプロセス、および実際の防災対策がどのように変化したかについて分析し、考察する。

2-1 防災基本条例の制定による防災・減災マネジメントの法規範化

防災に関しては、国レベルの法体系が整備されている。1961年に伊勢湾台風をきっかけに議員立法で制定された災害対策基本法があり、国には防災基本計画、都道府県・基礎自治体には地域防災計画がある。これを審議するために、中央防災会議、地域防災会議が設けられている。さらに、災害救助法、被災者生活再建支援法などの支援法、都市計画法、建築物等の構造基準を定める建築基準法など多数あり、東日本大震災後には災害対策基本法はじめ多くの法律が改正されている。

また、自治体でも1971年には世界に先駆けて東京都が震災予防条例を制定している。それにもかかわらず、板橋区をはじめいくつかの基礎自治体でも防災に関する独自条例を定めている。それはなぜであろうか。

2-1-1 条例化の意義

2000年を頂点とする地方分権改革以後、地方の政策の基本となっているのは、いわゆる「計画」から、自治体が定める「条例」に移りつつあるように見える。自治体の計画は、原則として首長の権限で作成することができ、延期したり、変更することも容易である。これに対して、条例は議会審議というプロセスを経て制定される法的根拠を有するので、簡単には変えられず、計画に比べると重要度のレベルがずっと高い。

そこで、自治体が独自の地域課題に対応した政策を決定し、実施するために

は、これを法的に裏づける条例を制定することが望ましいといえる。自治体の政策は、それを条例で規範化することで確固たる法的基盤をもち、議会の審議による民主性の確保という正統性をもつこともできるからだ。

防災・減災マネジメントを実現する手段として、板橋区が防災基本条例を制定する意図は、次のようなものであった。

- ・ 防災・減災マネジメントの「全体像」を見える化する
- ・ 「縦割り」を超えて総合的に、「人事異動」を超えて長期的に防災・減災マネジメントを実施する法的担保にする

2-1-2 条例の効果

(1) 目標・理念を明確化する

政策の基本を定める条例には、抽象的な目的のほかに、達成すべき目標とこれを裏付ける理念が必要である。田中ら(1998)によれば、この条例でどういう公共的課題を、どういう考え方で(理念)で、どの程度まで解決する(目標)のかを明らかにすることとされる。

(2) 長期的な政策実施の法的担保となる

条例の目標を達成するための個別の施策は、常に説明され、評価され、住民ニーズや社会情勢の変化に合わせて微調整される。しかし、条例の目標が達成されない限り、長期的に政策が継続されることは法的に担保される。自治体が個別の政策をすべて止めるときには、その根拠となっている条例を廃止しなければならず、大きな法的責任が生じる。

(3) 適正な行政手続きを法的に保障する

条例には、政策の方向性や重要な施策が示されるが、抽象的な規定にならざるを得ない。そこで、条例では附属機関や住民に意見を求めたり、具体的施策について説明をし、進行状況を報告したり、政策評価を公表するような行政手続きを法的に保障することができる。

(4) 組織、予算、制度を担保する

現代の自治体は、実際には組織、予算、制度がなければ動けない。条例は、自治体の中では最も強い正統性をもつ法的規範なので、自治体内部で組織をつくったり、予算や職員を確保したり、あるいは新たな制度を設けるための強力な根拠となる。

(5) 住民参加の法的保障

災害対策基本法をはじめ、災害関係の一般的な法律では、自治体の政策は首長に権限が委ねられ、住民が主体的に参加する仕組みは十分ではない。そこで、住民参加を進めるためには、自治体が独自に住民との連携のあり方を定め、制

度として保障していかなければならない。

「条例」は平和都市宣言などの理念や目標の「宣言」と違って、法的に人々や組織を拘束する。法律に反することはできないが、法律は一般的に抽象的であり、条例は自治体や住民にとって具体的な制度、基準として機能する。

たとえば、住民への情報公開や政策評価、説明責任、審議会の設置などを具体的に条例で定めることができる。

2-1-3 住民参加の効果

近年、自治体の条例制定過程において、広範な住民参加により条例案が議論されるようになってきた。これは、条例策定における民主的プロセスをさらに徹底するとともに、住民ニーズを条例案に反映させ、条例制定後の政策の実効性を担保するために望ましいといえる。

特に、住民が自ら担う部分が大い防災に関しては、条例の制定過程にはできるだけ多くの住民が参加することが重要だ。

たとえば、審議会などの組織を設けて公募委員をいれる。住民アンケートや中間報告、パブリックコメントの募集などで住民の関心を高める。住民とともに時間をかけて条例作りをすること自体が、条例の実効性の確保に生きてくる。

2-1-4 条例の制定プロセス

条例とはある政策目標や理念を実現するための法的手段である。条例化は、田中ら（1998）によれば「政策目標の明確化」→「現状分析」→「条例上の目標設定」→「立法事実の確定」→「条文化」→「議会の議決」というプロセスを経て制定、施行される¹⁵。

（1）政策目標の明確化

政策目標とは、住民や自治体の求める理想の状態を表しているものである。政策目標を明確化することによって、少なくとも実現可能な政策目標を示し、その達成の手段が確保されるものとなる。たとえば、地震による死者を少なくするために、耐震補強された建築物を何年後に何%増やすという指標を定め、基本的な政策の方向性と役割分担を示し、計画をローリングする部門を定めることが必要である。

それには、もう一つの主体として活動する住民の参加と専門家の知見が不可欠になる。さらに、実態を把握するための調査や的確な指標基準の作成などの、事前準備が必要になる。

（2）現状分析（法制度、組織、環境等）

現行の法令や条例は、すでに相当程度の住民生活領域をカバーしているが、そ

れでは解決できない問題が生じた場合に、新たな政策や計画が必要となる。そこで、現行の法令や条例の仕組みと運用、現在の政策や計画における理念・政策目標達成への貢献度合を分析することは、現実の問題と条例や政策・計画との乖離を明らかにする上で大変重要である。特に基礎自治体は総合行政を要求されるので、省庁縦割りの法律を補完する必要性が高くなる。

組織については、新たな政策目標を達成するに足る職員、予算、必要な機材、システムが確保されるかについて分析する。概ね、組織は現行の制度に対応しているので、新たにどの程度の行政リソースが必要になるかを考える必要がある。

環境とは、その政策目標の実施に関して、自治体組織を取り巻く諸環境を意味する。多くの場合に考慮すべきものとして、議会、住民、関係自治体、国の行政機関、国際環境があげられる。特に、主権者たる住民ニーズは、最も重視しなければならない分析項目である。

(3) 条例の目標設定

政策目標と現状の水準との乖離を政策課題という。政策課題の中でも、条例や規則等の自治立法によって対応できる課題を立法課題という。政策目標と現状との乖離を見据え、法制度を分析することで、立法課題が認知されていく。

立法課題の中で、その乖離の状況や対処に費やせる時間の長短によって、条例上の目標を設定する。

(4) 立法事実の確定

立法事実とは、立法の基礎にあつてその合理性を支える社会的・経済的・文化的な一般的な事実（立法の根拠となるべき事実）をいう。

自治体が仮に法律と抵触する問題を含む可能性のある条例を作るためには、この立法事実を法律のレベル以上に深化させる必要が生じる。一方、既存の法律上の根拠に基づいて条例を制定する場合には、その法律の立法事実を一応は援用できる。

(5) 条文化

条文は各自治体の文書・法規担当と連携して作成することになる。条文は正確・明瞭であること、住民がわかりやすいように日常的な用語で表現されることが必要である。なお用語の定義は、関係法規との矛盾を生じないようにする。

(6) 議会の議決

条例は、最後に住民の代表として選挙された地方議会の審議、議決という民主的な手続を経て公布・施行される。

板橋区は、2002年3月11日に防災基本条例を公布、4月1日に施行した。この条例は、区の防災対策の基本姿勢を明確にし、重点施策を明らかにするもので、他の防災関連条例や地域防災計画の上位に位置づけられる基本条例である。

上位規範であることを示した事例は、既存の板橋区防災関係の条例が次のように改正されたことにもあらわれている。

○東京都板橋区防災会議条例の一部改正

2 [東京都板橋区防災会議条例](#)（昭和38年板橋区条例第26号）の一部を次のように改正する。

第2条に次の1項を加える。

2 防災会議は、区の地域防災計画を作成するに当たっては、東京都板橋区防災基本条例（平成14年板橋区条例第2号）第2条に規定する基本理念を反映しなければならない。

○東京都板橋区災害対策本部条例の一部改正

3 [東京都板橋区災害対策本部条例](#)（昭和38年板橋区条例第27号）の一部を次のように改正する。

第1条中「第23条第7項」の次に「及び東京都板橋区防災基本条例（平成14年板橋区条例第2号）第19条第2項」を加える。

○東京都板橋区震災復興本部の設置に関する条例の一部改正

4 東京都板橋区震災復興本部の設置に関する条例（平成13年板橋区条例第3号）の一部を次のように改正する。

題名を次のように改める。

[東京都板橋区震災復興本部条例](#)

第1条を次のように改める。

（趣旨）

第1条 この条例は、東京都板橋区防災基本条例（平成14年板橋区条例第2号）第21条第2項の規定に基づき、東京都板橋区震災復興本部（以下「本部」という。）に関し必要な事項を定める。

第4条第1項中「震災復興事業」を「板橋区が震災により重大な被害を受けた場合において、区民生活の再建及び都市の復興に関する事業」に改める。

2-2 防災基本条例制定のプロセスと住民参加の意義

2-2-1 防災懇談会の設置と条例骨子の検討

これまでの板橋区の防災対策は、防災訓練や備蓄物資の充実などが中心であったが、それ自体は東京都内でも高いレベルを保持してきた。たとえば総合防災訓練の参加者は会場を18カ所に分散していることもあり、常に2万人を超え、

都内最多である。しかし、過去の大災害に学ぶならば、いくら行政が防災体制を整えたとしても、救援活動は遅れざるを得ない。結局、大災害発生直後は自分の身は自分で守らざるを得ない。その意味で、個人や家族で自らの安全を確保する「自助」や地域社会全体で地域の人々を守る「共助」が重要である。今後、行政の行う「公助」は、自らの活動は当然だが、区民の自助、共助活動の支援という側面も強めていく必要がある。

そのためには、従来とは異なる法的枠組みを構築する必要がある。区民・事業者の役割は何か、行政は何をやるべきか、どうやって協働するかということ、区民と行政が同じテーブルで議論し、これを板橋の防災の憲法とも言うべき防災基本条例に反映させることが重要である。それができれば、区民による防災のわが事化、わがまち化が進み、区民が防災・減災マネジメントの重要な担い手となることを期待したのである。

板橋区は、条例に盛り込むべき内容を審議するにあたって、2001年8月に24名の委員からなる防災懇談会を設置した。会長には、廣井脩東京大学教授が就任され、国レベルの審議会などで極めて多忙にもかかわらず、一自治体の防災条例づくりに取り組んでくださった¹⁶。懇談会の委員は全体で24名、学識経験者1名、警察・消防関係者3名を除いて、残りは区内消防団、住民防災組織、区内事業所などの区民と10名の公募委員という構成であった。懇談会は夜間に4回行われ、常に時間を大幅に超過して熱心な議論が行われた。委員同士で白熱した議論を展開することもしばしばであった。また、発言時間が限られるために、事前に書面で意見を提出された委員が何人もいた。

阪神・淡路大震災以来、「自分のいのちは自分で守れ」というのが都市防災の常識になった感がある。しかし、自分のいのちを自分で守るためには、住民自らが防災行政に参画し、住民のための防災対策を作り上げていくことが、もともと肝要ではないだろうか。

2-2-2 3つの防災基本理念の導出

条例の内容を検討するにあたって、最初の重要な論点は防災の基本理念をどうするかということであった。多くの委員は、直近の大災害である、阪神・淡路大震災を出発点として議論を重ねた。

阪神・淡路大震災では、ガレキ等から救出された被災者の8割近くが、警察や消防、自衛隊ではなく近所の人々であった¹⁷。「自助」や行政機関の「公助」だけでは限界があり、地域社会の様々な団体や人々が「共助」の思想に基づいて連帯を強め、助け合い、被害を最小限に止めていくという取り組みが大切だということが次第にコンセンサスを得ていった。

また、防災懇談会の中間報告について、「いたばし・タウンモニター」88人に対してアンケート形式で意見をうかがった。その結果では、今後重視していくべき考え方として「共助」を挙げた人が53.9%、「自助」が27.6%、「公助」が7.9%であった。この結果からも、区民意識も多くの委員と同様に、災害発生直後の自助や共助のしくみを充実強化することにあることが明らかになった。

このような共助を重視した取り組みを展開するためには、共助の基礎である、区民・事業者及び区が、その能力を生かし、それぞれの責務を果たすという「自立」の精神がまず必要である。その上で、自立だけでは不足する部分について相互に補い合い、また協働して目的を達成するという「助け合い：共助」の精神が不可欠である。

そこで、区民、事業者及び区がこの「自立と助け合い（共助）の精神を尊重することにより、すべての人が安全に暮らすことができるように努めること」を、条例の第1の基本理念として掲げることとなった。

災害時において地域の人々や暮らし、まちの安全を平常時に近い状態で確保するためには、良好な地域社会の存在が重要である。阪神・淡路大震災やその後の大きな災害（新潟県中越地震など）でも、地域社会の人間関係（絆）が緊密な地域ほど大きな混乱もなく災害対応ができていた。そのような地域社会を築くためには、日常からの活発な地域活動が前提になる。そこで、条例の第2の基本理念として、区民、事業者及び区は、安全を守る地域社会の重要性を認識し、「豊かな地域活動をはぐくむ」ように努めることになった。

実際の災害に備えるためには、防災に関する知識、応急手当や初期消火の技術が必要である。学校教育、研修や講義などを通じて知識や技術を習得するとともに、実際の防災訓練などで行動力を高め、同時に近隣での助け合いの精神をはぐくむことにより災害時に備えることができる。大人だけでなく、子どもたちにもこのような知識、技術、行動力や助け合いの精神を伝えることで次の世代の安全が守られる。

そこで、区民、事業者及び区は、「防災に関する知識、技術を習得し、行動力を高め、また助け合いの精神をはぐくむことによりこれらを日常生活の中に生かし、災害時に備えるとともに、後の世代にこれらを継承していくように努める」ことが、条例の第3の基本理念となった。

2-2-3 「板橋の安全は、東京の安全」という広域の視点

板橋区は、東京北部で埼玉県と隣接し、中山道、川越街道、環状7号線の通る交通の要衝である。東京全域が大地震などの大災害に襲われたとき、板橋が災害に強ければ、区民の安全を守るだけでなく、支援物資の補給や避難路の確

保により東京全体の被害を少なくし、東京の安全に大きく貢献できる。

日本や東京全体を視野に入れて、災害時における板橋区の地政学的位置を見定め、一層の安全の確保と災害支援のできる態勢づくりを進めなければならないことも議論された。

2-2-4 条例の内容

このように、一つ一つ議論しながら、条例の内容は最終的に表2-1のようになった。

表2-1 板橋区防災基本条例の主要な内容

前文		
板橋を、自立と助け合いの精神に支えられ、すべての人が安全に暮らすことができる災害に強いまちとして創造する、という決意を表明する。		
総則		
目的	第1条	災害から区民の生命を守り、身体及び財産を保護する上で必要な基本理念を定め、区民・事業者・区の責務を明らかにするとともに、防災に関する施策の基本となる事項を定めることにより、災害に強いまち板橋を築き、もってすべての人が安全に暮らすことができる社会を実現する。
基本理念	第2条	(1) 区民、事業者及び区は、自立と助け合いの精神を尊重し、すべての人が安全に暮らすことができるように努めなければならない。 (2) 区民、事業者及び区は、地域の安全を確保する上で、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力しなければならない。 (3) 区民、事業者及び区は、防災に関する知識を習得し、行動力を高め、助け合いの精神をはぐくむことにより、災害時に備えるとともに、後の世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。
地域防災計画への反映	第3条	板橋区防災会議は、区の地域防災計画を作成するにあたっては、前条に規定する基本理念を反映しなければならない。
区民、事業者及び区の責務		
区民の責務	第4条	区民は、自ら災害に備える処置を講ずるよう努めなければならない。 ○建築物その他の工作物の耐震性、耐火性の確保、並びに水害に対する備え、○家具の転倒防止、○出火の防止、○飲料水・食糧の確保 など
事業者の責務	第5条	(1) 事業者は、その社会的責任を自覚し、顧客・従業員・周辺住民、並びに管理する施設・設備の安全を確保しなければならない。

		<p>(2) 事業者は、事業所単位の防災計画を作成しなければならない。</p> <p>(3) 事業者は、従業員が防災に関する知識、技術を習得する機会を提供するとともに、帰宅困難者対策等を確立しなければならない。</p>
区の責務	<p>第6条</p> <p>第7条</p> <p>第8条</p>	<p>(1) 区は、防災に関する調査研究を行い、必要な施策の策定・体制の整備をするとともに、これらを常に明らかにする責務を有する。</p> <p>(2) 区は、施策の策定・体制の整備にあたっては区民・事業者の意見を反映するように努めなければならない。</p> <p>区は、区民・事業者・国等との連携に努め、必要なときは災害時の業務に関する協定を締結することができる。</p> <p>(1) 区は、区民・事業者・ボランティア等が自主的に行う防災活動に対し、積極的に支援・協力しなければならない。</p> <p>(2) 区は、地域の住民防災組織を育成するため、積極的に支援・協力を行い、その充実が図られるようにしなければならない。</p>
予防対策		
防災ひとつづくりの推進	<p>第9条</p> <p>第10条</p> <p>第11条</p>	<p>区民及び事業者は、防災に関する学習・訓練を積極的・継続的に行うよう努めなければならない。</p> <p>(1) 区は、防災教育を充実させるため、必要な措置を講じなければならない。</p> <p>(2) 区は、防災活動を支える人材を育成し、活用するため、必要な施策を講じなければならない。</p> <p>(3) 区は、防災に関する啓発活動を推進しなければならない。</p> <p>(4) 区は、防災に関する情報の提供、共有化を推進しなければならない。</p> <p>区は、地域相互支援ネットワークの育成に努めなければならない。</p>
防災まちづくりの推進	<p>第12条</p> <p>第13条</p> <p>第14条</p>	<p>区民及び事業者は、自らまちの安全を点検し、防災まちづくりの推進に努めなければならない。</p> <p>区は、区民・事業者・国等の協力を得て、防災まちづくりに関する計画を策定し、事業の推進に努めなければならない。</p> <p>(1) 区は、公共施設の耐震性・耐火性を強化し、その安全確保に努めなければならない。</p> <p>(2) 区は、住宅等の一般建築物の耐震性・耐火性を確保するため、適正な指導、相談、技術面からの支援を行うよう努めなければならない。</p> <p>(3) 区は、学校・病院その他の多数の者が利用する建築物の耐震性・耐火性を確保するため、適切な指導、相談、助言、勧告をすることができる。</p> <p>(4) 区は、勧告に従わないときは、その旨を公表することができる。</p>

	第15条	(1) 区は、ブロック塀、自動販売機及びコンテナ等の安全確保・改修について指導を行うよう努めなければならない。 (2) 区は、落下危険物の安全確保・改修について指導を行うよう努めなければならない。
要援護者への配慮	第16条 第17条	区民及び事業者は、災害要援護者が、災害時においても安全に暮らすことができるように配慮しなければならない。 区は、防災に関して要援護者に配慮した施策を策定し、体制を整備しなければならない。
応急対策		
区民等の処置	第18条	区民・事業者・ボランティア等は、区民全体の生命を守るため、相互に連携・補完し、自ら必要な処置を講じなければならない。 ○情報の収集・伝達、○出火防止・初期消火、○負傷者の救出・救護・搬送 など
区の措置	第19条	(1) 区は、災害対策本部を設置する。 (2) 災害対策本部に関し必要な事項は、別に条例で定める。 (3) 区は、区民・事業者の協力を得て、国等と一体となって、直ちに必要な措置を講じなければならない。 (4) 区は、ボランティア等による支援活動の円滑な実施を確保するため、活動拠点の提供等必要な支援を行わなければならない。 (5) 区は、要援護者に配慮した措置を講じなければならない。
復興対策		
区民等の復興対策	第20条	区民及び事業者は、相互に協力して速やかに生活・事業の再建、まちの復興に努めなければならない。
区の復興対策	第21条	(1) 区は、震災により重大な被害を受けたときは、区民生活の再建・都市の復興に関する事業を速やかに、かつ、計画的に実施するため、震災復興本部を設置する。 (2) 震災復興本部に関し必要な事項は、別に条例で定める。 (3) 区は、震災以外により重大な被害を受けた場合において、震災復興本部に準じる体制を取ることができる。 (4) 区は、区民・事業者・ボランティア等の意見を聴き、その意見が反映されるよう必要な措置を講ずるものとする。 (5) 区は、区民・事業者・ボランティア・国等との連携体制を確保するものとする。

出典；条例本文から筆者作成

中でも、マスコミや議会からの反響が大きかったのは、公的建築物の耐震性・

耐火性の改修に関する第14条第3項、第4項である。

③ 区は、学校・病院その他の多数の者が利用する建築物の耐震性・耐火性を確保するため、適切な指導、相談、助言、勧告をすることができる。

④ 区は、勧告に従わないときは、その旨を公表することができる。

これは、当時の耐震改修促進法(1995)の内容に対する「上乘せ」であり、全国的にも例がない規定である。防災懇談会の最終報告書では、次のように報告されている。

「病院や学校など多くの人が集まる施設については、その社会的な役割の大きさから、十分な耐震補強が行われるように施策を講ずることが必要です。区は、このような多くの人を利用する建築物等の耐震性及び耐火性を確保するため、適切な指導を行うとともに、防災上の相談に応じ、必要と認めるときはその改善について助言することが求められます。また、その改善が十分に行われない場合には勧告し、その勧告によっても改善が認められないときは、その措置状況について公表することができるように規定すべきと考えます。」

この部分は廣井脩座長の強い要望であり、防災懇談会の委員のコンセンサスでもあった。法の上乗せということで板橋区役所内部では議論が多かったが、建築指導部門と協議しながら条例化に踏み切った。なお、板橋区の建築基準法上の特殊建築物は2001年4月1日現在で3,163棟であった。また、耐震改修促進法による特定建築物は400棟と推定されていた。

2-3. 条例を施策に活かす

防災基本条例ができただけで、地域防災力が向上するわけではない。条例に基づき、戦略的、継続的に政策を展開する必要性がある。しかし、地域防災計画はあまりに多数の項目が掲げられているため、優先順位が明確でなくなっている。住民にわかりやすくするために簡潔、明瞭な地域防災に関する基本方針が必要である。そこで、条例では、今後の重点的施策の方向性として「防災ひとづくり」、「防災まちづくり」、「要援護者への配慮」の3点を掲げた。

なお、具体的な施策に関して、被害抑止については第3章、被害軽減については第4章、応急対応については第5章、復興対策については第6章で詳述する。

2-3-1 防災ひとづくりの推進

防災ひとづくりとは、防災の決め手となる「人間の災害対応能力を高める」ための実践的な教育訓練、講座・研修などの取り組みである。防災ひとづくりを進めるためには、区民、事業者が自ら意欲を持ち、継続的に防災に取り組むことが大切である。防災懇談会では、とくに防災教育の重要性が議論され、第2

回の会議からは小中学校の校長先生にオブザーバ参加を依頼し、参加いただいた。

2-3-2 防災まちづくりの推進

災害時に住宅が倒れず、火災から守られれば、人命は失われない。また、コミュニティも継続し、スムーズな復興が可能になる。そのために、区民及び事業者はまちの安全点検とともに、復興準備としての防災まちづくりを進めることが求められる。

2-3-3 要援護者への配慮

板橋区の防災政策では、高齢者、障害者など要援護者を安全に保護することを重視する。区民及び事業者は、日常生活から要援護者に配慮した行動を取ることで、災害時にも必要な対応を取るようになる。

2-4. 防災基本条例を活かす防災・減災マネジメントと政策評価

災害の最前線にいる基礎自治体にとって、今後の地域防災力の向上のためには防災基本条例を作ることが有効である。その上で、自治体が減災の推進を図るためには、条例化に加え、減災マネジメントにより事業の検証と改善、すなわち防災に関する政策評価を行うことが重要であると考えている。

2-4-1 防災政策の課題

一般的に基礎自治体の防災政策においては、現状では次のような課題がある。

(1) 施策の優先順位が明確でない

防災の基本となる地域防災計画は災害対策基本法に基づいて策定されているが、改定されるほど自治体・防災関係機関・住民の対処方針、役割やマニュアルをまとめた分厚いものになっている。全ての項目を書き込むことになるため、どうしても総花的で、重要なものとそうでないものが混在せざるを得ず、優先順位があいまいになる。

とくに事前に取り組むべき予防対策については、総花的であるよりも、重点的かつ優先的に取り組むべき施策を明らかにして、「防災対策実施計画」などに位置づける取り組みが必要である。

(2) 組織縦割りで、目標統合がない

地域防災計画は、実際には自治体、警察、消防、自衛隊、ライフライン機関などの組織の縦割計画をまとめたものとなる。そのため、事前に取り組むべき予防対策について、住民や各防災関係機関の統合した目標もなければ、施策同士のすりあわせもない。たとえば、高速道路は5年ですべて耐震化するが、消防

署の庁舎の耐震化は20年計画になり、学校の耐震化計画は作成されない、など組織の財政状況やトップの意識によって、施策のレベルがアンバランスになってしまうことが多い。

(3) 行政主導で住民参加、住民監視がない

1961年に制定された災害対策基本法に基づく、地域防災計画を審議するための「地方防災会議」は、その委員のほとんどが自治体の幹部職員、議員、行政機関やライフライン機関の職員となる。いわば、今日でもなお、行政による行政のための計画であり、住民参加や住民監視の仕組みが組み込まれていなかった。なお、2012年の災害対策基本法の改正で「地方防災会議の委員」として、「自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者のうちから自治体の長が任命する者」を追加している。住民や事業所と協働で取り組む新たな地域防災計画のあり方が問われている。

2-4-2 優先順位を明確にする政策評価

まず、「施策の優先順位が明確でない」という課題を解決し、それぞれの地域にとって、真に重要な施策を浮かび上がらせるためには、施策を相互に評価して優劣をつけることが考えられる。評価の対象となる施策の中心的効果は、ある施策が、その地域の課題をどこまで解決したかを判定することである。地震防災について言えば、その地域で予測される最大規模の地震から「人命を守る」、「財産を守る」、「都市機能を守る」などの問題を、それぞれの施策がどの程度解決したか（地震発生時にどの程度できるか）を判定することだ。

目的同士の優劣ならば、たとえば、「人命を守る」か「財産を守る」かは容易に判断できる。誰が見ても人命の優先順位が高い。同じように、財産の中でも、代替できないような文化財と一般の家財とでは、前者の優先順位が高い。

また、その目的に照らして、どの施策の効果が高いかを判定することも比較的容易である。たとえば、大地震から人命を守るためには耐震補強のほうが、救命講習や食糧の備蓄よりも優先順位が高い。

しかし、防災の施策では、多くの部局間の施策の比較となることが多いため、その評価を公表したり、共有することが容易ではない。従って、目的による政策評価を行うために、自治体が事前になすべきことは、以下のようになる。

① 施策評価を、部局を超えた総合的な施策評価として行う。

限りある財源を有効活用するために、部局を超えた施策評価とすることが基盤とならなければならない。

② 地域の災害要因をリストアップする

地域で何度も起こる可能性の高い災害、可能性は低いが一度発生すれば致命

的な災害、などは周到に備えるべきものである。たとえば、台風常襲地域で洪水が多発する、今後数十年以内に大地震が想定される、古い原子力施設がありテロや事故の危険性が高まっている、などである。

③防災施策の目的を明らかにする

それぞれの施策の中心的な目的は何か、を明らかにする。たとえば、大災害時に人命を守る、生活を維持する、都市機能を維持する、快適性・利便性を維持する、などアウトカムとしての目標である。これを、たとえばアウトプットの目標として、水の供給を確保する、仮設住宅を建設するという、機能別のアウトプットの目標にしたのでは、他施策との比較、検討が難しくなる。なお、水の供給を確保することは、一部、人命を守ることに寄与するが、中心的な効果としては生活を維持することが目的となる。さらに細かく分ければ、病院への水の供給は人命に関する重要事項であるが、家庭への水の供給は最優先ではない。

④防災施策の目標達成度を指数化（数量化）する

自治体は、数ある防災施策の中で何が人命に係る施策かをリストアップし、それが目的にどれだけ寄与しているかを、可能な限り指数（達成度などの数量化）で説明する。

たとえば、「地震災害から人命を守る」という目的に対しては、公共建築物の耐震化、民間住宅の耐震補強、家具の転倒防止、ブロック塀の生垣化、消防力の強化、など様々な施策がある。どの施策が死者を減らすことにどれだけ効果があるか、を指数化する。たとえば、地震による死者は、建物の全壊数に比例して多くなる。したがって、建物の耐震化率は重要な指数である。また、家具転倒等による死者は、阪神・淡路大震災では、全死者の1割から2割くらいと見られており、家具固定率も重要な指数である。

2-4-3 縦割りの目標を統合する

目的による政策評価を行い、施策の効果を指数化して示すことは、目的相互の優先順位、目的を達成するための施策の優先順位を見えやすくする。また、同じ目的に対して、異なる部局、行政機関でも（たとえば自治体、警察、消防、道路事務所、自衛隊などの）施策に優劣をつけることが可能になるのではないだろうか。その前提が、上記の①の評価の制度枠組みであるが、これによって第2の課題である「組織縦割りで、目標統合がない」に対して、政策評価によってそれぞれの役割を明らかにすることができる。

その結果、住民、自治体、防災関係機関が協議して「人命など、絶対に守らなければならないものはしっかり守ることを共通目標とする。それ以外のは、被害を生じるのはやむをえないが、費用対効果を含め効果的に被害を少な

くする方策を選択する」という方針をお互いに確認して、共有することが可能となる。

その上で、政策評価で人命を守るための施策を検討する。予防対策として「10年間で民間住宅の耐震化率を90%以上にする」という数値目標を設定しても、共有の目標にできなければ、とうてい達成することはできない。自治体だけでなく、国や他の防災関係機関、住民、企業、大学、NPO等とも連携し、耐震補強の技術開発を促し、PRを重ね、マーケットを育成して住宅の耐震化を進めることが不可欠だからである。

また、応急対策で「要援護者3万人を24時間以内に安否確認する」という目標を掲げたとする。これを達成するためには、要援護者の所在を地図情報システムに記録し、誰がどの要援護者の安否を確認するかを検討する必要がある。

地域のそれぞれの主体が、役割分担と連携の仕組みを築きながら目標達成に取り組むためには、目標が共有されていることが不可欠であり、それによって地域防災力は高まる。

2-4-4 住民による危機管理への展望

目的による政策評価を実施することで、これまで自治体や行政機関内部だけで検討されていた防災施策を、住民が指数で比較できる。これによって、行政主体の防災から、行政と協働してすすめる「住民による危機管理」への展望が開ける。

自治体や行政機関は、通常、他の組織の施策に関係なく、独立して施策を決定し、実施している。それは、それぞれの組織の施策、たとえば「食糧の備蓄」、「防火用水の確保」、「道路の復旧工事」などを比較できないためでもある。異なった施策のどちらを優先して準備しておくかは、価値判断を伴う。自治体や行政機関は、それぞれの役割を分担管理しており、自らの組織の役割を過小には評価できない。つまり、行政は施策同士の価値判断をするのは不得手であるといえる。

しかし、「人命を守る」という目的に対して、どの施策がどれだけ寄与するか、その達成度がどの程度かを指数化できれば、主体としての自治体や行政機関が異なる施策をも比較できるようになる。このように自治体の政策を判断できるような情報を松下圭一法政大学名誉教授は「政策情報」¹⁸³⁾と名づけたが、政策情報が公開されれば、政治家や住民が何を優先するかを議論することが可能になる。

ここから、政策評価によって、第3の課題である「行政主導で住民参加、住民監視がない」行政の防災施策を住民と協働して、共有の目標を実現していく

ための契機が生まれる。

たとえば、災害情報を迅速に収集するという目的で、各行政機関は無線の数を増やしデジタル化対応を進めようとしている。しかし、住民は、行政機関がそれぞれ自前で設備を更新する前に、情報の共有化、情報に基づく応急対策の連携の仕組みを構築するように要求できる。あるいは、優先順位の低い施策の見直し求め、行政機関の資源を相互活用したり民間資源を調達することで地域全体の防災効果を高め、総体的にコストを抑えることを提案できる。

すなわち、自治体や縦割りの行政機関の施策に優先順位を付け、見直しを迫ることができるのは、住民でありその代表としての政治家なのである。防災基本条例に基づく個別の施策は、住民による評価、検証、見直しを通じてさらに充実・強化されることが期待されている。

小括

地域防災計画は分厚く、多数の項目が掲げられていて、住民から縁遠いものになっている。そこで、誰もが理解できる簡潔、明瞭な地域防災に関する戦略を明示することが重要となる。

そして、防災・減災マネジメントを実現する手段として、板橋区が防災基本条例を制定する意図は、次のようなものであった。

- ・ 防災・減災マネジメントの「全体像」を見える化する
- ・ 「縦割り」を超えて総合的に、「人事異動」を超えて長期的に防災・減災マネジメントを実施する法的担保にする

条例には、目標・理念を明確化する、長期的な政策実施の法的担保となる、適正な行政手続きを法的に保障する、組織・予算・制度を担保する、住民参加の法的保障などの効果がある。

また、条例策定における住民参加は民主的プロセスをさらに徹底し、住民ニーズを条例案に反映させ、条例制定後の政策の実効性を担保するために望ましい。そして、住民自身が防災・減災マネジメントの担い手となることが期待される。

板橋区の防災基本条例は、住民参加の議論を通じ「自立と助け合いの精神を尊重することにより、すべての人が安全に暮らすことができるように努めること」「豊かな地域活動をはぐくむ」「防災に関する知識、技術を習得し、行動力を高め、また助け合いの精神をはぐくむことによりこれらを日常生活の中に生かし、災害時に備えるとともに、後の世代にこれらを継承していくように努める」ことを基本理念とした。具体的な条例内容は、この基本理念を踏まえ策定された。なお、耐震改修促進法(1995)の内容に対する「上乘せ」として耐震性を満たさない建築物の公表規定も設けた。

また、条例では、今後の重点的施策の方向性として「防災ひとづくり」、「防災まちづくり」、「要援護者への配慮」の3点を掲げた。

防災施策を継続的にレベルアップするためには、防災基本条例を制定し、事業を実施するだけでなく、政策評価を行うことが重要である。特に目的による政策評価により、防災対策の優先順位が明確になり、住民による危機管理への展望が拓ける。

【参考資料】

東京都板橋区防災基本条例

平成14年3月11日

東京都板橋区条例第2号

目次

前文

第1章 総則（第1条—第3条）

第2章 区民、事業者及び区の責務

第1節 区民の責務（第4条）

第2節 事業者の責務（第5条）

第3節 区の責務（第6条—第8条）

第3章 予防対策

第1節 防災ひとづくりの推進（第9条—第11条）

第2節 防災まちづくりの推進（第12条—第15条）

第3節 要援護者への配慮（第16条・第17条）

第4章 応急対策（第18条・第19条）

第5章 復興対策（第20条・第21条）

付則

阪神・淡路大震災をはじめとする大地震、たび重なる風水害、そして近年多発する大規模な事件及び事故により、私たちは災害の恐ろしさと防災の重要性を改めて認識した。

災害はいつ私たちが襲うかも知れない。災害からいのち、くらし、まちを、私たち自身の手で守るために、すべての者が防災に関する目標を共有し、それぞれの責務を自覚し、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。

そのためには、自らのことは自らが守るという自助、地域社会全体で地域を守るという共助、行政が区民の安全を確保するという公助の役割を念頭に、予防対策から応急対策及び復興対策に至るまでを一連の総合的な防災対策として

捉え、地域防災の充実及び強化に努めていくことが大切である。

ここに、この板橋を、自立と助け合いの精神に支えられ、すべての人が安全に暮らすことができる災害に強いまちとして創造するという決意を表明するため、この条例を制定する。

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、災害から区民の生命を守り、身体及び財産を保護するうえで必要な基本理念を定め、区民、事業者及び東京都板橋区（以下「区」という。）の責務を明らかにするとともに、防災に関する施策の基本となる事項を定めることにより、災害に強いまち板橋を築き、もってすべての人が安全に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 区民、事業者及び区は、自立と助け合いの精神を尊重し、すべての人が安全に暮らすことができるように努めなければならない。

2 区民、事業者及び区は、地域の安全を確保するうえで、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 区民、事業者及び区は、防災に関する知識を習得し、行動力を高め、及び助け合いの精神をはぐくむことにより、災害時に備えるとともに、後の世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。

(地域防災計画への反映)

第3条 災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第16条第1項の規定により設置された東京都板橋区防災会議は、区の地域防災計画を作成するに当たっては、前条に規定する基本理念（以下「基本理念」という。）を反映しなければならない。

第2章 区民、事業者及び区の責務

第1節 区民の責務

第4条 区民は、基本理念にのっとり、次に掲げる事項その他必要な事項について、自ら災害に備える処置を講ずるよう努めなければならない。

- (1) 建築物その他の工作物の耐震性及び耐火性の確保並びに風水害に対する備え
- (2) 家具の転倒防止
- (3) 出火の防止
- (4) 初期消火に必要な用具の準備
- (5) 飲料水及び食糧の確保
- (6) 避難の経路、場所及び方法についての確認

第2節 事業者の責務

第5条 事業者は、基本理念にのっとり、その事業活動に当たっては、その社会的責任を自覚し、顧客、従業員等及び事業所の周辺地域における住民並びにその管理する施設及び設備について安全を確保しなければならない。

2 事業者は、その事業活動に関して災害を防止するため、事業所単位の防災計画を作成しなければならない。

3 事業者は、その従業員が防災に関する知識及び技術を習得する機会を提供するとともに、帰宅困難者対策（事業所に通勤し、又は来所する者等で徒歩により容易に帰宅することが困難なものの災害時における安全な帰宅を確保するための対策をいう。）等を確立しなければならない。

第3節 区の責務

（基本的責務）

第6条 区は、基本理念にのっとり、防災に関する調査及び研究を行い、必要な施策を策定し、体制を整備するとともに、これらに関し常に明らかにする責務を有する。

2 区は、前項に規定する施策を策定し、及び体制を整備するに当たっては、区民及び事業者の意見を積極的に反映するように努めなければならない。

（区民、事業者及び国等との連携）

第7条 区は、常に区民及び事業者並びに国、地方公共団体その他の団体等（以下「国等」という。）との連携に努めるものとする。この場合において、区は、必要があると認めるときは、区民、事業者又は国等との間に、災害時の業務に関する協定を締結することができる。

（区民等に対する支援等）

第8条 区は、区民、事業者、ボランティア等が自主的に行う防災活動に対し、積極的に支援及び協力を行わなければならない。

2 区は、地域の自主的な住民防災組織を育成するため、積極的に支援及び協力を行い、その充実が図られるようにしなければならない。

第3章 予防対策

第1節 防災ひとつづくりの推進

（防災に関する学習及び訓練）

第9条 区民及び事業者は、防災に関する学習及び訓練を積極的かつ継続的に行うよう努めなければならない。

（防災に関する教育等）

第10条 区は、防災に関する教育を充実させるため、必要な施策を講じなければならない。

2 区は、防災に関する活動を支える人材を育成し、活用するため、必要な施策を講じなければならない。

3 区は、防災に関する啓発活動を推進しなければならない。

4 区は、災害危険情報等防災に関する情報の提供並びに区民及び事業者との情報の共有化を推進しなければならない。

(地域相互支援ネットワークづくり)

第 11 条 区は、災害時に、支援活動を行う団体等が効果的な活動を行う環境を整備するため、地域相互支援ネットワーク（区内で活動する団体等が相互に連携し、補完し合うことにより、被災者に対して必要な支援活動を一体的に、かつ、効果的に行う仕組みをいう。）の育成に努めなければならない。

第 2 節 防災まちづくりの推進

(まちの安全点検と防災まちづくり)

第 12 条 区民及び事業者は、自らまちの安全を点検するとともに、防災まちづくり（災害を予防し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぐため、建築物の耐震性及び耐火性を確保する措置その他まちの改善に関する措置をいう。）の推進に努めなければならない。

(防災まちづくり計画と事業の推進)

第 13 条 区は、区民、事業者及び国等の協力を得て防災まちづくりに関する計画の策定及び事業の推進に努めなければならない。

(建築物の耐震性及び耐火性の確保)

第 14 条 区は、その管理する公共施設の耐震性及び耐火性を強化するとともに、それらの安全の確保に努めなければならない。

2 区は、住宅等の一般建築物（次項に規定する特殊建築物及び特定建築物を除く建築物をいう。）の耐震性及び耐火性を確保するため、適切な指導を行うとともに、防災上の相談に応じ、必要と認めるときは、技術面からの支援を行うよう努めなければならない。

3 区は、学校、病院その他多数の者が利用する建築物（建築基準法（昭和 25 年法律第 201 号）に規定する特殊建築物又は建築物の耐震改修の促進に関する法律（平成 7 年法律第 123 号）に規定する特定建築物に限る。）の耐震性及び耐火性を確保するため、適切な指導を行うとともに、防災上の相談に応じ、必要と認めるときは、その改善について助言し、又は勧告することができる。

4 区は、前項の規定に基づく勧告を受けたものが、正当な理由なくその勧告に従わないときは、その旨を公表することができる。

(ブロック塀等の安全の確保)

第 15 条 区は、ブロック塀、自動販売機、コンテナ（貨物輸送に用いる大型容

器をいう。)等の倒壊を防止するため、安全の確保及び改修についての指導を行うよう努めなければならない。

2 区は、建築物の外壁のタイル、窓ガラス等の落下危険物の落下を防止するため、安全の確保及び改修についての指導を行うよう努めなければならない。

第3節 要援護者への配慮

(区民等の配慮)

第16条 区民及び事業者は、地域において、高齢者、障害者、児童その他の災害時において特に援護を必要とする者(以下「要援護者」という。)が、災害時においても安全に暮らすことができるように配慮しなければならない。

(区の施策及び体制)

第17条 区は、区民及び事業者の協力を得て、防災に関して要援護者に配慮した施策を策定し、体制を整備しなければならない。

第4章 応急対策

(区民等の処置)

第18条 区民、事業者、ボランティア等は、災害時において、区民全体の生命を守るため、相互に連携し、補完し合うことにより、次に掲げる事項その他必要な事項について、自ら必要な処置を講じなければならない。

- (1) 情報の収集及び伝達
- (2) 出火防止及び初期消火活動
- (3) 負傷者の救出、救護及び搬送
- (4) 要援護者の介護
- (5) 避難者の避難誘導
- (6) 給食及び給水活動
- (7) 避難所の運営協力

(区の措置)

第19条 区は、災害対策基本法第23条第1項に規定する災害対策本部として、東京都板橋区災害対策本部を設置する。

2 東京都板橋区災害対策本部に関し必要な事項は、別に条例で定める。

3 区は、災害時においては、区民及び事業者の協力を得て、国等と一体となって、直ちに必要な措置を講じなければならない。

4 区は、災害時においては、ボランティア等による被災者に対する支援活動の円滑な実施を確保するため、活動拠点の提供等必要な支援を行わなければならない。

5 区は、災害時においては、要援護者に配慮した措置を講じなければならない。

第5章 復興対策

(区民等の復興対策)

第20条 区民及び事業者は、災害により重大な被害を受けた場合において、相互に協力して速やかに生活及び事業の再建並びにまちの復興に努めなければならない。

(区の復興体制)

第21条 区は、震災により重大な被害を受けたときは、区民生活の再建及び都市の復興に関する事業を速やかに、かつ、計画的に実施するため、東京都板橋区震災復興本部を設置する。

2 東京都板橋区震災復興本部に関し必要な事項は、別に条例で定める。

3 区は、震災以外の災害により重大な被害を受けた場合において、必要があると認めるときは、第1項に準じる体制をとることができる。

4 区は、復興対策を行うに当たっては、区民、事業者、ボランティア等の意見を聴くとともに、その意見が十分に反映されるよう必要な措置を講ずるものとする。

5 区は、復興対策を行うに当たっては、区民、事業者、ボランティア等及び国等との連携体制を確保するものとする。

付 則

(施行期日)

1 この条例は、平成14年4月1日から施行する。

(東京都板橋区防災会議条例の一部改正)

2 [東京都板橋区防災会議条例](#) (昭和38年板橋区条例第26号)の一部を次のように改正する。

第2条に次の1項を加える。

2 防災会議は、区の地域防災計画を作成するに当たっては、東京都板橋区防災基本条例(平成14年板橋区条例第2号)第2条に規定する基本理念を反映しなければならない。

(東京都板橋区災害対策本部条例の一部改正)

3 [東京都板橋区災害対策本部条例](#) (昭和38年板橋区条例第27号)の一部を次のように改正する。

第1条中「第23条第7項」の次に「及び東京都板橋区防災基本条例(平成14年板橋区条例第2号)第19条第2項」を加える。

(東京都板橋区震災復興本部の設置に関する条例の一部改正)

4 東京都板橋区震災復興本部の設置に関する条例(平成13年板橋区条例第3号)の一部を次のように改正する。

題名を次のように改める。

[東京都板橋区震災復興本部条例](#)

第1条を次のように改める。

(趣旨)

第1条 この条例は、東京都板橋区防災基本条例（平成14年板橋区条例第2号）
第21条第2項の規定に基づき、東京都板橋区震災復興本部（以下「本部」とい
う。）に関し必要な事項を定める。

第4条第1項中「震災復興事業」を「板橋区が震災により重大な被害を受け
た場合において、区民生活の再建及び都市の復興に関する事業」に改める。

第3章 被害抑止～木造住宅の耐震化推進政策～

地震から人命を守る被害抑止（Mitigation）対策で最も重要なのは、住宅の耐震化である。本章では、住宅の中でも特に耐震性が弱い木造住宅の耐震化を推進する政策について考察する。

3-1 住宅の耐震性の課題

3-1-1 住宅の建築時期と戸数

建物の耐震設計基準は、過去の大きな地震災害を教訓として、たびたび見直されてきた。その結果、「新耐震」と呼ばれる1981年の基準改正以降に建設された建物は兵庫県南部地震の激しい地震動に対しても相当程度の耐震性を有していた。しかし、わが国には「新耐震」以前の建物（既存不適格建物）が大量に存在しており、これが強い地震動に極めて弱い。住宅を建築の時期別にみると次のようになっている。

表3-1 わが国の住宅の建築時期と戸数

昭和25年以前	164万戸	3.4%
昭和26年～35年	92万戸	1.9%
昭和36年～45年	328万戸	6.9%
昭和46年～55年	831万戸	17.4%
昭和56年～平成2年	965万戸	20.1%
平成3年～7年	538万戸	11.2%
平成8年～12年	565万戸	11.8%
平成13年～17年	547万戸	11.4%
平成18年～20年	367万戸	7.7%
平成21年～25年9月	392万戸	8.2%

出典：総務省「平成25年住宅・土地統計調査」から筆者作成

これを見ると、1980年（昭和55年）以前の住宅が全住宅の29.6%、1415万戸あり、そのほとんどが耐震性が不足していると思われる。

3-1-2 新耐震住宅の耐震性能の劣化

さらに、新耐震だからといって安心はできない。阪神・淡路大震災から20年が経過しており、2013年12月の中央防災会議防災対策推進検討会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ最終報告書（座長 増田寛也 野村総合研究所顧問）（以下、ワーキンググループ報告書という）では新耐震でも劣化の可能性が高まっていることを次のように指摘している。「1981年以降に築造された新

耐震基準による建築物についても、建築物は建造年数が経過すると耐震性能が低下するおそれがあるため、劣化の状況を把握し、必要に応じて補修を行うなど、しっかりとメンテナンスをすることによって性能の劣化を防止することについても減災対策になることを啓蒙すべきである。」

また、2014年1月31日に日本木造住宅耐震化事業協同組合は、この問題に関して次のようなプレスリリースをした。「新耐震基準で建てられた住宅のうち、築年数が20年を超える昭和56年～平成5年に建てられた住宅7,043棟について、9割の建物が現行（筆者注：2000年6月）の耐震基準を満たしていないという結果となりました」

3-1-3 首都直下地震の被害想定

ワーキンググループの報告書では、建物の最大被害をもたらす都心南部地震について次の図を示している。

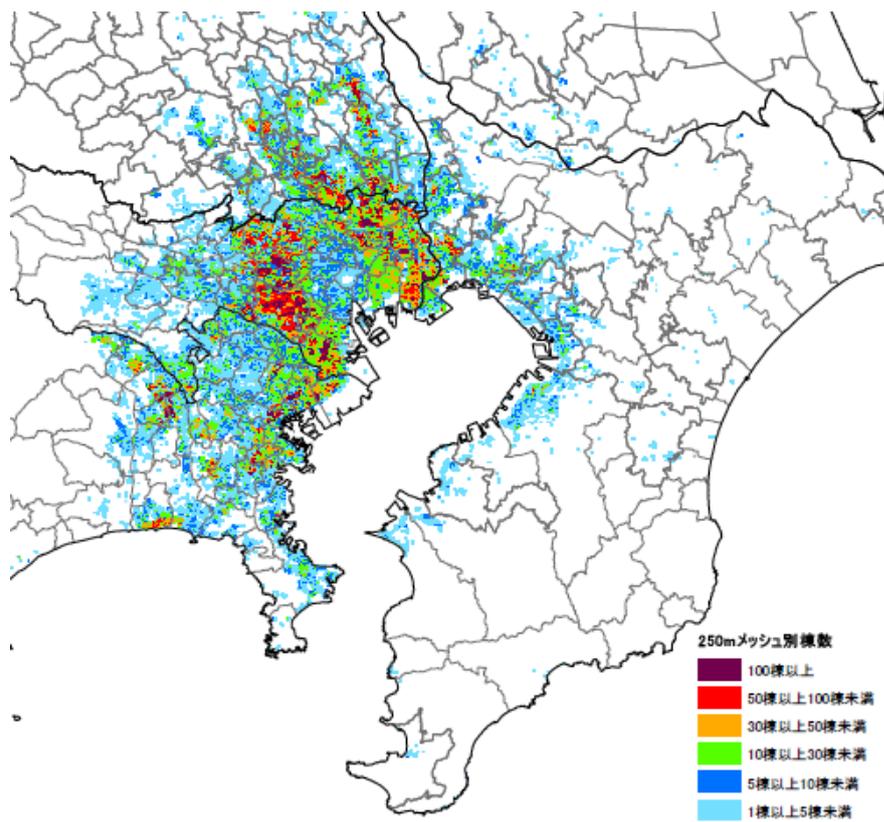


図3-1 250メートルメッシュ別の全壊・焼失棟数(都心南部直下地震、冬夕、風速8m/sec)

出典：中央防災会議防災対策推進検討会議「首都直下地震対策検討ワーキンググループ最終報告」2013年12月

ワーキンググループ報告書では、M7クラスの都心南部直下地震その被害の様相を次のように記述している。

「震度6強以上の強い揺れの地域では、特に都心部を囲むように分布している木造住宅密集市街地等において、老朽化が進んでいたり、耐震性の低い木造家屋等が多数倒壊するほか、急傾斜地の崩壊等による家屋等の損壊で、家屋の下敷きによる死傷等、多数の人的被害が発生する。」

その被害の概要は次のとおりである。

【揺れによる全壊家屋：約175,000棟】【建物倒壊による死者：最大約11,000人】

【地震火災による焼失：最大約412,000棟、倒壊等と合わせ最大約610,000棟】

【火災による死者：最大約16,000人、建物倒壊等と合わせ最大約23,000人】

なお、これは基本的に被害の定量的な推計が可能な項目についてとりまとめたものである。逆に言えば、過去の大震災にはない大都市特有の状況（高層建物内の居住者・勤務者、大量の帰宅困難者、公共交通利用者、大規模集客施設利用者など）の被害は、推計可能なデータがないためにカウントしていないことに留意する必要がある。

3-1-4 阪神・淡路大震災の教訓と課題

2005年1月17日の兵庫県南部地震では、地震直後に24万棟の建物が全半壊した。第1章で述べたように、兵庫県内で地震直後に建物等の直接被害によって命を落とした5,483人のうち4,404人(80.32%)は建物や家具による圧死・窒息死・ショック死だ。これに建物等の下敷きになって動けずに焼死した403人(7.35%)を加えると87.65%に上る¹⁹。これらの被害者は、住民や自治体、消防、警察、自衛隊などがいくら救出、救護態勢を整えても助けることはできない。日頃の防災訓練も、食糧や水の備蓄も役に立たない。人が死なないためには、住宅を耐震化するか建替えて、潰れなくするほかはないからだ。

目黒ら(2001)²⁰によれば、大量の建物被害、特に住宅被害が被災者救出の遅れ、延焼拡大、避難所や病院の混乱、家屋の解体、仮設住宅の建設・入居・撤去、生活支援、膨大な復興経費、高齢者の孤独死など様々な問題を引き起こした最大の要因である。それにもかかわらず、上記でみたように十分な改善が進んでいないのが課題である。

(最終報告)【別添資料 4】

3-2-3 耐震化の効果と公的関与の必然性

耐震化の推進や木造住宅密集市街地の解消は、長期的には明らかに効果が高い政策だ。ワーキンググループ報告書は、東京都の建築物耐震化率87%（2008年実績）が97%に高まれば、全壊棟数は約175,000棟から約63,000棟に、死者は約11,000人から約3,800人に減少すると評価している。

兵庫県南部地震では、早朝で無風ということもあり火災による焼失件数は、7,370棟であったが、東京都心南部直下地震では冬の午後6時に風速8mという悪条件のもとでは41万2千棟が焼失すると予測されている。その多くは、環状7号線、中央線沿線を中心とする木造住宅密集市街地で、木造住宅の倒壊などにより出火し、延焼するためである。

ところで、国土交通省の調査（2001年8月）では、住宅の耐震性向上が地区の防災性向上に大きく寄与することが明らかにされた²¹。

- ・倒壊しない場合の住宅の出火率は、倒壊住宅の1/3
- ・死傷者が減ることにより、居住者により初期消火が期待できる
- ・倒壊住宅により道路が塞がることなく、避難・消火・救助活動が円滑に行われる

したがって、建物が倒れなければ、出火、延焼が少なくなる。これを検証したのが次の図である。

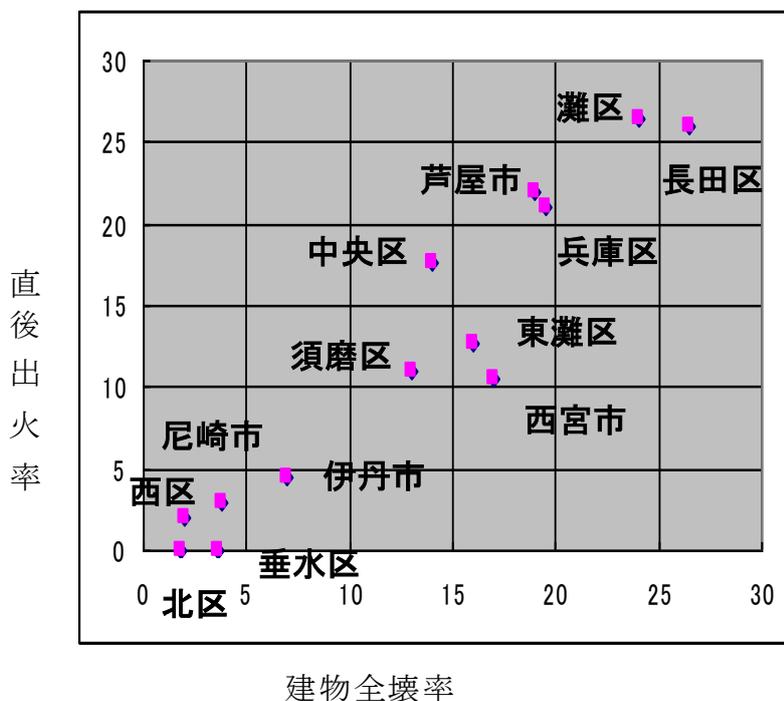


図 3-3 建物全壊率と直後出火率（午前7時までの10万世帯あたりの出火件

数)²²

出典：関沢愛・座間信作 「地震による火災被害は何によって左右されるか」
月刊地震レポート SEISMO 2003年2月号 pp2-4 から目黒公郎らが作成

また、耐震化は経済被害の大きな減少に貢献する。2005年3月に国が策定した東海地震、東南海・南海地震の地震防災戦略では、想定死者数の半減、経済被害の7割減は住宅等の耐震化により達成できるとしている。特に、延焼火災をもたらす木造住宅の耐震化が重要である。

東京都内には、1981年の新耐震基準以前の古い木造住宅が平成25年住宅統計調査で68万7千900戸程度、神奈川県は70万2千400戸、千葉県は52万8600戸で合計191万8900戸ある²³と推定されている。これを耐震化する費用は1戸100万円とすれば2兆円弱である。仮に、命を守るために必要な最低限の補強として30万円と見込むなら約5千800億円ですむ。

2013年ワーキンググループ報告書では、首都直下地震の経済被害は95.3兆円と見積もられているので、粗い計算ではあるが、被害の多くを占める東京都、神奈川県、千葉県で2兆円弱の投資により、地震防災戦略で示された経済被害7割減、すなわち約67兆円の被害を軽減できることになる。しかも、劇的に人的被害を減らすことができる。このように耐震化は非常に効果的な投資である。

その他、住宅の耐震化には以下に列挙する効果を持つ。

- ・被災者軽減⇒被災地で初期支援する人材が増加、生活支援・復興費用の軽減
- ・建築物の倒壊防止⇒がれきによる環境破壊防止、地域活動空間の確保
- ・避難者の減少⇒応急対策費用の軽減、教育の早期再開

すなわち、住宅の耐震化により地震災害における応急対策の相当部分は軽減される。

これほどの効果のある住宅耐震化だが、一般に、人は何十年間かの長期的利益のために一時的な多額な投資をする可能性は低い。また、このような長期投資（利益ではなく、損害の最小化のための投資）は、短期間で資金を回収しなければならない民間事業では難しく、国、自治体などの公共セクターの役割として期待される。そして公的な努力を最大限に積み重ねることによって、民意は喚起されていくものだ。

3-3 国の耐震化推進政策の経緯と現状

国は、1995年10月に耐震改修促進法を公布した。これは、1981年の新耐震以前の建物（既存不適格建物）のうち、一定規模以上の不特定多数が利用する施設（学校、病院、百貨店、ホテルなど）については、耐震診断を行い必要に

応じ耐震改修を行うように努めることを義務づけている。また、耐震診断や改修を促進するため、建築基準法の特例、助成措置等が設けられている。

しかし、法的拘束力がないことによって対象建物の耐震改修は進まなかった。さらに、対象建物を限定したことなどによって、住宅の耐震改修にはほとんど結びつかなかった。

そこで、国は 2002 年度からは、密集住宅市街地において、倒壊の危険性があると判断された住宅の耐震改修工事に補助金を交付する制度を初めて創設した。それまで、住宅の耐震化補助は私有財産への補てんだからできないとしていた国の岩盤に穴が開いた。ただ、耐震改修工事費の 7.7%以内で、しかも自治体が工事費を補助金した場合に限られ、さらに自治体の補助金の 1/2 以内と低額であった。

国は 2005 年に耐震改修促進法を改正し本格的に耐震化の推進に取り組む。法により自治体には、耐震改修促進計画の策定を義務付け、耐震化の目標設定を指導し、支援状況を公表している。その後も、毎年のように耐震化促進の制度改正を進めている。2014 年度の住宅の耐震化補助制度の概要は次のとおりである。

表 3 - 2 住宅耐震化への国・自治体の交付率

	交付率（民間実施）	交付率（自治体実施）
耐震診断	国 1/3、自治体 1/3	国 1/2
耐震改修工事	<ul style="list-style-type: none"> ・一般住宅 国 11.5%、自治体 11.5% ・国と地方で 309,000 円／戸を加算 (2014 年度末までの時限措置) ・緊急輸送道路沿道又は避難路沿道等（密集市街地、津波浸水により被害を受ける区域に係るもの等防災上重要なものに限る）の住宅・建築物 国 1/3、自治体 1/3 	<ul style="list-style-type: none"> ・一般住宅 国 11.5% ・緊急輸送道路沿道又は避難路沿道等（密集市街地、津波浸水により被害を受ける区域に係るもの等防災上重要なものに限る）の住宅・建築物 国 1/3

出典：国土交通省ホームページ等から筆者作成

ところで、耐震化を必要とする人の多くが補助金を申請すれば、行政はその負担に耐えられなくなる。現在の補助制度は、耐震化推進の呼び水としての効

果はあるが、永続性のある本格的な制度とは言いがたい。

3-4 住宅耐震化阻害要因

3-4-1 内閣府調査

内閣府は、2003年10月に「住宅における地震被害軽減方策検討委員会」を設置し、住宅の耐震化の阻害要因について、以下のように整理している。これは、2001年から2003年までに国、特殊法人、自治体などによる6種類の調査をとりまとめたものである。

これによれば、阻害要因は以下の通りである。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・費用労力負担・技術的知識の不足・ライフサイクルとの不適合・意識の低さ・効果のわかりにくさ |
|---|

3-4-2 木造住宅の耐震化支援制度に関する意識調査

2003年、富士常葉大学の池田浩敬助教授（当時）らは富士宮市で、専門家による耐震診断の結果「倒壊の危険性がある」と診断された世帯を対象に詳細なアンケート調査を実施した²⁴。（回収数155、回収率61%）

内閣府の整理は網羅的・定性的であるが、池田らの調査は、耐震診断により自宅の危険性を認識した住民に的を絞った定量的な調査である。

a)耐震化の実施状況

- ・県・市の補助を受けずに耐震化を行った（8.4%）
- ・県・市の補助を受けて耐震化を実施した（7.1%）
- ・建替えをした（1.3%）

b)耐震化や建替えを実施しない理由（複数回答）

- ・費用がいくらかかるかわからないから（37.8%）
- ・補強しても壊れるかもしれないから（35.4%）
- ・古い家に今更お金をかけるのはもったいないから（34.6%）
- ・将来的に建替えの予定があるから（26.0%）
- ・費用がかかり過ぎるから（22.8%）
- ・どのような工事をすればよいか分からないから（18.1%）

理由1位は「費用がいくらかかるかわからない」の情報不足であり、理由5位の「費用がかかり過ぎるから」を大きく上回っている。この結果、池田らは、耐震診断で危険性が高いことを認識しながら、耐震化を行わない原因を次のよ

うに結論づけている。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・工法、コスト、事業者などについての情報不足の問題・耐震化の効果に関する信頼性の問題・コストが高い問題 |
|---|

c)住宅の建築年次別、世帯収入別の分析

・昭和 35 年以前の住宅（32 世帯）では、県・市の補助を受けずに耐震化を行ったのが 3.1%、県・市の補助を受けて耐震化を実施したり、建替えをした例はない。また、建替えの予定もない。

・年収が低いほど、県・市の補助を受けずに耐震化を行った割合が高く（世帯収入 200 万円未満（19 世帯）が 16%、1000 万円以上（15 世帯）が 6.7%）、高いほど県・市の補助を受けて耐震化設計を行ったか耐震化をしている（世帯収入 200 万円未満（19 世帯）が 5%、1000 万円以上（15 世帯）が 33.3%）。

この結果、古い住宅、低収入の世帯ほど耐震化が困難であることを指摘している。

3-4-3 モデル化による考察

上記調査結果から、耐震化を阻む大きな要因を以下のように整理することができる。

- ・情報不足（地震危険度、建物危険度、コスト、工法、事業者）
- ・補強工事・効果への信頼性欠如
- ・コストの高さ

次に、耐震化すべき古い住宅に住む住民を、持ち家と賃貸、高所得と低所得に 4 分類し、各分類別に情報、信頼性、コストの面から耐震化を阻む重要要素をモデル的に考察する。

①持ち家・高所得	③賃貸住宅・高所得
②持ち家・低所得	④賃貸住宅・低所得

①については、先の池田らの調査から、適切な情報が与えられれば自ら耐震化を進める意欲が伺える。工事結果の保証があり、耐震化のコストが低ければなおよい。

②については、適切な情報が与えられても、簡易な耐震化しかできない。当然、コストのかかる耐震化（自治体助成を受けられるレベル）は困難である。

③については、耐震性について適切な情報が与えられれば、賃借人は自らの判断で安全な住宅を選択することが容易に想定される。中央防災会議は耐震性のある公共施設について「適マーク」を与える制度を創設し、将来は住宅にまで広げたいとしている。これが実現すると耐震性の劣る賃貸住宅は、市場原理により耐震化が促進される。

④については、③に比べ賃借人の資力が少ないので、耐震性の高い（賃料も高い）賃貸住宅には簡単には移動できない。また、高齢者などは慣れ親しんできた地域、住宅を離れる決断は困難である。そうすると賃貸住宅の耐震化は進みにくい。

要約すると、高所得者は適切な情報を得ることで自助努力によって適切な耐震化をすることが期待できるが、低所得者は情報を得ても適切な耐震化をすることは困難である。

3-5 提案する耐震化推進政策

3-5-1 情報不足の解消

内閣府、池田らの調査では、住民は地震リスク、建物危険度、工法、コスト、事業者などについて情報不足であり、これが耐震化を阻む大きな要素であることが明らかになった。そこで、住民、NPO、建設関係者、自治体などが耐震化推進の「政策連携」²⁵を進め、地域が主体となって情報不足を補うことが効果的と考える。また、自治体は地震や建物のリスクの提供、国は賃貸住宅の耐震性表示など基本的情報公開に努める必要がある。

3-5-1-1 地域主体で耐震化推進の政策連携

耐震化についての住民の情報不足を解消するために、住民、建築士、建設業者、NPO、自治体など耐震化の関係者が政策連携で問題の解決にあたるために、自治体レベルで協議会を設置することを提案する²⁶。

その目的は、第1に住民が安心して耐震化に関する相談、診断、設計、工事ができる体制をつくることである。地域の顔の見える建築士や工務店が連携して率先して取り組むことによって、住民の情報不足の解消に取り組むことが可能になる。

第2は、関係者が相互に知識・技術・制度等の情報を共有化することである。

第3に、関係者が地域で耐震化について広く口コミレベルで広報することである。たとえば、静岡県では各基礎自治体の「防災アシスタント」が戸別訪問して耐震診断や補強を勧めている。静岡市では戸別訪問を始めてから診断申込は10倍以上に増えている。

地域全体の政策連携で耐震化に取り組むためには、耐震化の目標を設定し、地域防災計画に明記することが効果的と考える。目標を達成するための仕組み、役割分担、財源、評価制度などを明らかにして計画化するのである。

3-5-1-2 地震マップと建物危険度マップ

横浜市は、深さ数キロまでの地下構造を調べ、150 観測点を擁する高密度強震計ネットワークと横浜市リアルタイム地震防災システムを用いて、震度を精度高く推定した。これを 50 メートル区画ごとの細かい震度予測図にまとめ、「横浜市地震マップ」として公表した。ホームページ²⁷でも詳細なマップを見ることができる。

東京ガスにも同様のシステム「シュプリーム」があり、リアルタイムで地震の揺れを感知したり、任意の震源、マグニチュードを設定し、地震発生シミュレーションができる。

住民が自宅の危険度を認識するには、自治体が、個人単位の住宅危険度を可能な限り明らかにして、これを住民に伝えることが重要だ。住宅の建築年、構造地震マップでの揺れを組み合わせることで、住宅の一般的な危険度がわかる。この情報を公表するのは難しいが、本人に自宅の危険度情報を提供することは可能だ。

3-5-1-3 住宅の耐震性情報公開

2006 年 3 月 31 日の改正耐震改修法施行以前には、建物については、宅地建物取引業法第 35 条に規定する重要事項の説明に、登記簿の記載事項、飲用水・電気・ガスの施設整備状況など詳細に列挙されているが、耐震性の有無が含まれていなかった。耐震性は、地震国日本で人命にかかわる重要事項であるにもかかわらず、その表示すらされずに耐震性の劣る建物が譲渡されたり賃貸借を繰り返されていたのである。

重要事項説明では、1981 年 6 月以降に新築された建物は除かれる。また、それ以前の建物であっても耐震診断をしていない建物については、耐震性の有無を告知する必要はなく、耐震診断をしていないことのみを告知すれば足りる。耐震診断をした場合のみ、耐震性や耐震改修工事の有無を告知しなければならない。

一歩前進と言いたいところだが、これにより古い建物の持ち主は逆に耐震診断をしなくなったという。旧耐震の集合住宅では、耐震診断をして低い評価が出ると資産価値が下がる可能性もあるので、管理組合が耐震診断を躊躇するというのもよく聞くところである。

そこで、少なくとも他者に賃貸することで利益を得る賃貸住宅については、既存不適格の場合に耐震改修促進法の対象として耐震診断、耐震化計画の作成、耐震化工事の義務づけを行い、重要事項の説明に付加すべきである。

賃貸住宅を借りようとする人や転居の容易な人は、耐震性の低い賃貸住宅を避け耐震性の高い住宅に移動することが予測される。そうなると、賃貸住宅の

所有者は自ら建て直しや耐震化を行わざるを得ない。情報公開により、市場原理を活用して耐震化を促進することができる。

3-5-2 低所得者層への支援

兵庫県南部地震では、高齢者や低所得者層の住む老朽木造住宅が多く倒壊し、そこに被害が集中した。この被害を減少するためには、自助努力が困難な低所得者層を対象に公的支援策を講じ、重点的に耐震化する必要がある。特に、国が初期段階で一定期間、自治体に上乘せ助成をすることで、技術開発や低価格化の促進、事業者の人材育成を戦略的に進め、耐震化市場の拡大に結び付けることが望まれる。

3-5-2-1 リバースモーゲージ

既存不適格の持ち家・低所得層に対しては、資産活用型の対策としてリバースモーゲージがある。これは、「所得は少ないが、住宅・不動産はある」という高齢者が、それを担保に耐震化や建替えの融資を受けるものである。

リバースモーゲージを使った耐震化支援策は次のようになる。住宅金融支援機構融資で200万円の耐震改修工事を行った場合²⁸、金利は年1.47%（2014年10月1日現在）であるから、利息は年間2万9400円になる。公的支援策として、この利息を自治体が立替払いをする。元金と利息の返済は、融資を受けた高齢者が亡くなった後に、相続人が行う。相続人が返済できないときは、その不動産を処分して行われる。自治体が利息を立替払いすることで、高齢者及び金融機関のリスクは軽減化される。自治体は、長期間利息を立替払いするが最終的には回収できる。そして中長期的に低所得者層の住宅耐震化が促進される。

3-5-2-2 公的助成

リバースモーゲージが適用できない低所得者層については、耐震化工事の助成や金利減免の長期貸付などの公的助成がなければ耐震化は困難である。そして、この公的助成を実施する適切な主体は基礎自治体である。先にあげた耐震化推進協議会のような仕組みを通じて、地域の力で普及を進められるメリットがある。災害対策は自治事務でもあり、地域の危険度の高さ、自治体の方針などにより、違いがあってもよい。

しかし、自治体財政は厳しい状況にあり、増税、起債ともに事実上困難なことから、特に普及前の初期段階では、国による財政的・技術的支援が欠かせない。

3-5-2-3 賃貸・低所得者向けの総合的政策

既存不適格の賃貸住宅が、耐震化、建替えにより賃料が高くなると、低所得者は住み続けられない。これを防ぐために、自治体は次のようなきめ細かい対策を実施することが考えられる。特に、危険性が高い木造住宅密集市街地の解消に向けた早急な実施が必要である。

- ・賃貸住宅の所有者への減税などにより適切な賃料を誘導
- ・賃貸住宅耐震化への助成措置を行う代わりに、賃料を据え置く
- ・賃借人が耐震化された住宅に転居した場合に家賃助成を実施
- ・公営住宅への住み替え優遇

3-5-3 市場拡大と技術開発、人材育成

内閣府の調査結果では、耐震化を阻害する要因として、事業者は設計費用、工事費用が安く利益が上がりにくいことが問題と分析されている。木造住宅の耐震化については、設計や施工、検査の標準化がなされておらず、コストと効果の関係が不透明などの技術的課題があり、これを解消することが重要である。また、市場が小さいため事業者には技術を蓄積する動機付けが乏しく、人材育成が遅れている。これが、一部の不良事業者を跋扈させ、耐震化そのものに対する住民の信頼を失わせている。

3-5-3-1 技術開発と低価格化

国土交通省のアンケートでは、「耐震改修は費用が高いからできない」と回答した人のうち、工事費について57%が100万円未満なら、29%が100万円台なら改修してもよいと答えている。池田らのアンケートでは、負担額が70万円であれば4割以上の世帯が、100万円であれば3割以上の世帯が工事を行いたいと回答している。一方、150万円になると8割以上が工事をしないと答えている。

ところが、新耐震以前の木造住宅を、現行の建築基準法の基準で補強すると、国土交通省の調査では300万円程度必要になる。この金額では耐震化は進みにくい。住宅は、構造、年代、保守などによって、一棟ごとに状況は異なっている。したがって、最適な補強工法が一義的に決まらず、コストを予測できないのが難点だ。技術開発を進めてコストと効果についての合理的な基準を確立することで、低価格化を促進し、耐震化の市場を拡大することが求められている。

自治体によっては、部分的にでも地震に対して圧壊に至らず、生存できる空間の確保が可能と考えられる性能（「部分的耐震性能」）をもつ改修工事をする場合も補助対象としているが、現状を踏まえた有効な対策である。

3-5-3-2 公的保証

池田らの調査では、耐震化をしない理由として「補強をしても壊れるかもしれないから」が2位であった。耐震化工事の信頼性を確保するためには、公的機関による技術の推奨、補強効果の保証が有効だ。技術開発により、耐震化工法に関係なく、事後に建物を揺らすなどで耐震性能を確認できればさらに信頼性が高まる。

なお、耐震化工事により人命を守る効果が格段に高くなるのは事実だが、大地震に対して絶対に住宅が壊れないということはありません。仮に保証をした住宅が倒壊した場合は、次節に述べる保険を併用することが効果的だ。

3-5-4 耐震化保険制度

現在の地震保険は、加入しても建物の耐震性能が向上しないため、地震被害を減らすことに結びつかない。そこで「しかるべき耐震化を済ませた建物が被災した場合に、建て直しを含めて被災建物の補修費用の一部を行政が負担することを保証する」という保険制度を、目黒らが提案している²⁹。

この制度の骨格は、住宅の持ち主が耐震診断を受け、補強の必要なしと判定された住宅及び補強の必要ありとされて耐震化を行った住宅が、地震によって被害を受けた場合に、一定の住宅再建資金を保証するものである。

現在、住民から見れば、耐震診断の結果、耐震化不要と判定されようと、あるいは問題ありとされて補強しようと、実際に被害を受けてしまえば何の補償もない。これに比べ、新たな保険制度を導入すれば、地震被害で得られる支援が明確なため、耐震化推進のインセンティブが働く。

自治体・国は、耐震化により全体的な地震被害を軽減できるほか、現状の耐震診断・耐震化の助成制度と違い、地震の前に経費をほとんど必要とせず、地震後の応急対策の困難さと費用を軽減できる。

3-5-5 政策実現に向けて

この政策を実施するためには、いくつかの課題が残されている。

技術的には、劣化が激しい住宅の耐震化ほど難しく経費がかかるという点がある。耐震改修よりも建て替えや住み替えが現実的であり、どのような制度設計をなすべきかが課題となっている。

財源確保では、震災等で失われる価値の最小化をめざす長期的投資としての防災会計の理論を成熟化させることが必要である。

最後に、耐震化が進むことによって、長期的まちづくりが遅れる可能性が指

摘される。しかし、耐震化で当面のまちの防災性を確保することで、長期的に住民合意を形成する条件が整うメリットがある。また、耐震化を通じて住民の防災意識が高まることも期待できるので、この面からの研究も重要である。

3-6 板橋区の木造住宅耐震化推進への取組

3-6-1 木造住宅耐震化に向けた具体策

木造住宅耐震化推進について、板橋区が具体的に施策化を進めたのは以下の項目である。

- ・無料耐震診断の実施（2006年度からは耐震補強工事への助成も開始）
- ・2007年度 板橋区耐震改修促進計画を策定

10年間で住宅の耐震化率を65.7%⇒90%、区公共建築物については68%⇒100%へと目標設定した。

- ・2007年度 板橋区木造住宅耐震化推進部会設立

民間の耐震診断及び耐震改修施工事業者と区の関係課が部会を設立し、協力して耐震化の推進を行うこととした。

- ・2013年度 板橋区耐震改修促進計画を時点修正

なお、2008年度から5年間で住宅の耐震化率は65.7%から81.8%に上昇したが、ほとんどが自然更新によるものである。

板橋区の木造住宅耐震化実績は近隣他区と比較し、多いわけではない。2011年度からの3年間で、板橋区では耐震診断が321件、耐震改修工事は89件だが、隣の練馬区では耐震診断が301件、耐震改修工事が253件となっている。これは板橋区の補助額が工事費の2分の1以内、限度額75万円であるのに対して、練馬区は3分の2以内で限度額が100万円以下と差があることが一因と考えられる。そこで、2014年度には高齢者等の条件はあるが、限度額を100万円に増額した。

補助額だけでなく、きめ細かい支援も重要である。たとえば足立区方式と言われる診断、設計、工事を同一事業者が行うことでタイミングを逃さなかったり、静岡市のように職員等が一軒一軒訪問するローラー作戦をしたり、高知県黒潮町のように職員が申請書記入の代行をするなど、先進自治体はさまざまな工夫をしている。

2015年度に新たな対し改修促進計画を策定する予定であるが、これまでのやり方を検証し、実績のある自治体から謙虚に学ばなければならない。

3-6-2 GIS活用による住宅耐震性情報の研究

住宅耐震化を進めるためには住民への地盤、建物状況など情報提供が有効である。

板橋区は 2002 年度、2003 年度に大妻女子大学・東京ガスとともに共同研究を行い、GIS を活用して下記のマップを試作的に作成した。これは、東京ガスが所有する地盤情報、建物構造・築年を組み合わせ、統計的に耐震性の弱い建物情報を GIS 上に表示したものである。なお、住民への情報提供を含めた利用方法について整理できなかったため、活用はしていない。

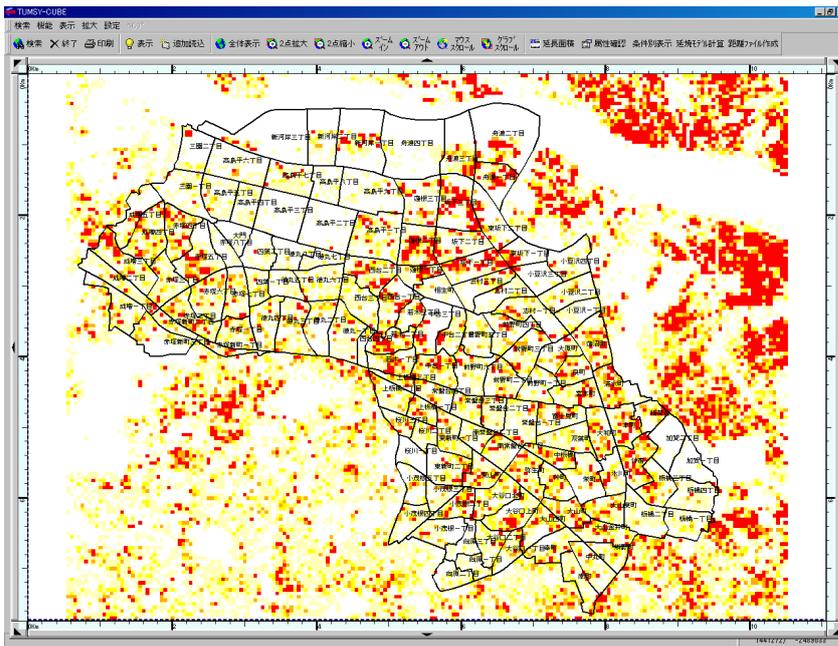


図 3-4 揺れと組み合わせた耐震性の弱い建物分布
出典：板橋区・大妻女子大学・東京ガス共同研究による試作的マップ

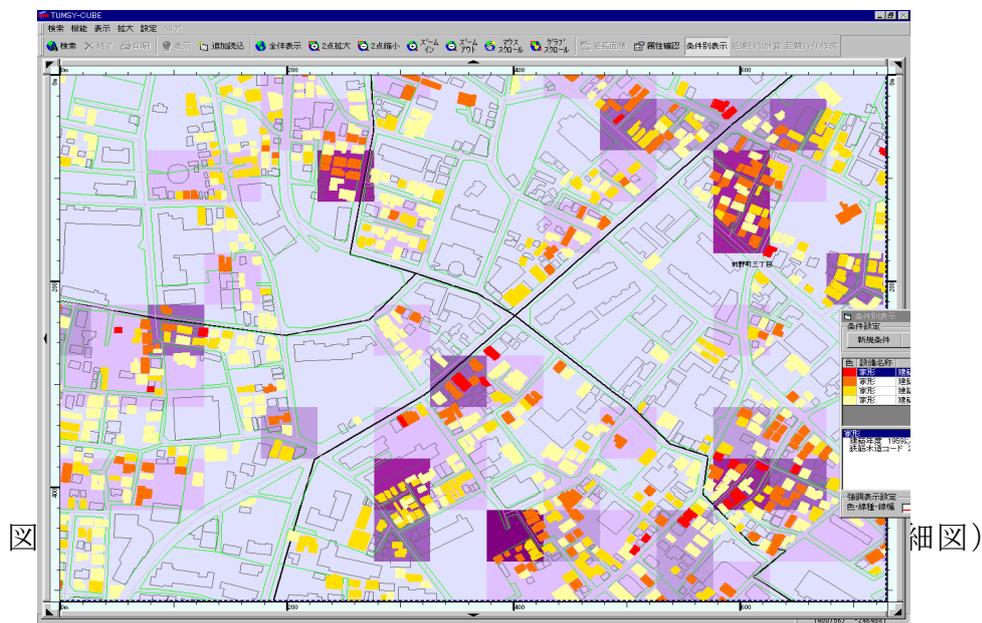


図 3-5 揺れと組み合わせた耐震性の弱い建物分布 (細図)

出典：板橋区・大妻女子大学・東京ガス共同研究による試作的マップ

小括

2013年（平成25年）住宅統計調査では、1980年（昭和55年）以前の既存不適格住宅が全住宅の29.6%、1415万戸あり、さらに新耐震以後の住宅も耐震性の劣化が危惧される状況にある。首都直下地震被害想定死者は最大約23,000人、建物61万棟の全壊被害だが、その最大の要因は耐震性の低い木造住宅密集市街地だ。

住宅耐震化は、死傷者数の減少、住宅の倒壊減少、出火減少、延焼防止、被災者減少、経済的被害の減少など多くの効果がある。住宅耐震化を阻む理由は、情報不足（地震危険度、建物危険度、コスト、工法、事業者）、補強工事・効果への信頼性欠如、コストの高さである。

情報不足を解消するためには、住民、NPO、建設関係者、自治体などが耐震化推進の「政策連携」、自治体による地震や建物のリスクの提供、国による賃貸住宅の耐震性表示など基本的情報公開が有効である。

低所得者層には、公的支援策を講じ、重点的に耐震化する必要がある。特に、国が初期段階で一定期間、自治体に上乘せ助成をすることで、技術開発や低価格化の促進、事業者の人材育成を戦略的に進め、耐震化市場の拡大に結び付ける。市場拡大と技術開発、人材育成のために、技術開発と低価格化、公的保証が効果的である。また、自助努力への環境整備として、耐震化保険制度が有効と考えられる。

板橋区は住宅耐震性の情報不足解消のために、GISを活用して試作的に耐震性の弱い住宅マップを作成したが、活用はなされなかった。なお、2008年度から5年間で板橋区の住宅耐震化率は65.7%から81.8%に上昇したが、ほとんどが自然更新によるものである。今後は、実績ある自治体の取組に学ぶ必要がある。

第4章 被害軽減 ～福祉事業者の高齢者支援を中心に～

被害軽減は、事前の備えによって抑止力だけでは賄いきれずに発生する被害の影響を小さくする対策である。具体的には、災害対応のための組織化や防災マニュアルの整備を進めたり、防災訓練を実施したりすることである。

本来の定義に従えば、応急対応や復旧復興の事前準備もすべて被害軽減に該当する。しかし、それでは応急対応の備えなのか復旧復興の備えなのかがわかりにくいので、本論文においては、被害軽減については、総合的な被害軽減対策として災害時要援護者支援を取り上げ、応急対応の準備は応急対応の項目で、復旧復興の準備は復旧復興の項目で取り上げる。

近年、災害時要援護者支援は基礎的自治体の喫緊な防災対策となっている。災害時要援護者には、高齢者、障害者、難病患者、外国人や乳幼児など幅広く、また発災後にケガをしたりして援護が必要な状態になる人も含まれる。ここでは、一定のモデル的考察を行うために、災害時要援護者の中でも最も人数が多い高齢者を中心に考察を行う。

また、これまで災害時の高齢者支援は町内会・自治会など近隣住民を中心に考えられていたが、東日本大震災では避難支援者としての福祉事業者の活躍、重要性がクローズアップされた。近隣住民による支援については、内閣府の検討会などでガイドラインが出され、実際に基礎自治体による取組も多数行われているが、福祉事業者の支援については、先行研究も少なく大きな課題となっている。

これらのことから、本章では福祉事業者の高齢者支援を中心に考察する。

4-1 災害時の高齢犠牲者と災害時要援護者対策の検討

4-1-1 東日本大震災以前の災害時の高齢犠牲者と災害時要援護者対策の経緯

高齢者はどのような災害であっても犠牲になりやすい。東日本大震災以前の災害における高齢犠牲者の割合は、総務省資料によれば表4-1のとおりである。

表4-1 近年の災害における高齢犠牲者の割合 (単位：人、%)

災害名	死者・行方不明者 (A)	うち高齢者 (B)	割合 (B/A)
平成7年阪神・淡路大震災	6,402	3,732	58.3%

平成 16 年新潟・福島豪雨	16	13	81.3
平成 16 年新潟県中越地震	68	45	66.2
平成 17 年台風 14 号	29	20	69.0
平成 18 年豪雪	152	99	65.1
平成 18 年 7 月豪雨	30	15	50.0
平成 19 年新潟県中越沖地震	14	11	78.6

(注) 1 総務省消防庁等の資料に基づき総務省が作成した。

2 高齢者は 60 歳以上の数値。

出典：総務省「高齢者の社会的孤立の防止対策等に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」、2013.4.

高齢者をはじめとする「災害弱者」や「災害時要援護者」対策の必要性は、かねてからいわれてきた。1991 年の防災白書では、身に差し迫った危険を察知するのが難しく適切な行動を取りにくい人や、危険を知らせる情報を受け取りにくく行動を取れない人のことを「災害弱者」と定義づけている。対象には、高齢者、障害者や外国人、乳幼児なども含まれる。また、災害時に行動面で弱い立場にある人を「行動弱者」、情報の面で弱い立場にある人を「情報弱者」という言い方もされているが、当時は対策が必要という指摘に留まり、具体的な対策は示されてはいなかった³⁰。

1995 年の阪神・淡路大震災で、高齢者の死者が多かったのは、耐震性の低い古い木造住宅の 1 階で寝ていて、倒壊建物の下敷きになったためである。また、寝室に家具も多くあったと考えられている。さらに課題となったのは震災関連死である。避難所開設時に高齢者がトイレに近い寒い廊下に寝るなどで、せっかく助かった命を避難生活で失った方が多数出た。

このため、阪神・淡路大震災後の 1995 年 12 月に改正された災害対策基本法では、国や自治体が「高齢者、障害者、乳幼児等特に配慮を要する者に対する防災上必要な措置」の実施に努めることとされた。

また、自治体は地域の社会福祉施設を「福祉避難所」として指定し、高齢者などの要援護者を福祉サービスも受けられる場所に位置づけるよう、厚生省が 1997 年 6 月に都道府県に対して指針を示し³¹「防災拠点型地域交流スペース整備事業」として福祉施設への上乗せ補助を 2000 年から行っている。

2004 年には、新潟・福島豪雨や 10 個の台風上陸があり、犠牲になった方の 8 割以上が高齢者であった。事前に早めの避難支援が行われていれば助かった命があったとして、内閣府で「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難

支援に関する検討会」(座長:故廣井脩東京大学大学院教授)を立ち上げ、要援護者情報の収集・共有や避難支援プランの策定等について検討を進め、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を2005年3月に取りまとめた。翌年に「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」を設置し、要援護者の避難対策を更に進めていくためには、避難所における要援護者の支援体制を整備・充実していくとともに、保健・医療機関、保健師、看護師や福祉関係者、ボランティア等の様々な関係機関等の間での連携を強化するなど、同ガイドラインを改訂した。

このガイドラインでは、①情報伝達体制の整備、②災害時要援護者情報の共有、③災害時要援護者の避難支援計画の具体化、④避難所における支援、⑤関係機関等の間での連携の必要性を打ち出し、具体的な対策として、避難準備(要援護者避難)情報の発令や要援護者情報の共有を図るための関係機関共有方式(個人情報等の避難支援体制の整備のための目的外利用・第三者提供)の積極的活用、避難所における要援護者用窓口の設置、要援護者避難支援連絡会議(仮称)等を通じた関係機関等の間での連携の強化などを呼びかけている。

2007年3月には「災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会」の検討結果をふまえ、要援護者対策の具体的な進め方や地域の取組にあたって有効と考えられる方策例、いわばガイドラインの「手引き」をまとめている。

筆者は、これら3つの検討会に参加する機会を得たが、なかでもガイドラインをまとめた故廣井脩東大教授が、2006年3月の最後の検討会で、かつて自らが関わってきた国土庁防災局の災害弱者対策などから振り返りながら、防災部局中心の支援策から、今後は福祉部局と連携した取り組みを促進する必要性を訴えていたことは忘れ難い³²。

その後、国は全体計画のひな型となる「避難支援プラン全体計画のモデル計画」(2008.2)、「災害時要援護者の避難支援に関する調査結果報告書」(2009.3)等を作成し基礎自治体における要援護者対策を支援した。

4-1-2 東日本大震災後の災害時要援護者対策の動き

東日本大震災においても、死者及び震災関連死者のうち高齢者の占める割合は、表4-2にあるように、前者は65.8%、後者は89.5%と依然として高かった。

表4-2 東日本大震災における高齢犠牲者の割合 (単位:人、%)

区分	死者 (A)	うち高齢者 (B)	割合 (B/A)
死者	15,331	10,085	65.8
震災関連死者	1,632	1,460	89.5

- (注) 1 警察庁及び復興庁の資料に基づき、総務省が作成した。
- 2 死者は平成 24 年 3 月 11 日、震災関連死者は 2012 年 3 月 31 日現在の数値。
- 3 死者は 60 歳以上、震災関連死者は 66 歳以上の数値。
- 4 死者については、検視等を終えて年齢が判明している者を集計した。

出典：総務省「高齢者の社会的孤立の防止対策等に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」、平成25年4月

このような状況を受けて、国は「防災対策の充実・強化に向けた当面の取組方針」（2012.3 中央防災会議決定）を決定し、要援護者の避難支援についても、2012 年 10 月、内閣府に「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」（座長 田中淳東京大学大学院情報学環教授）（以下、「避難支援検討会」という）を設け、筆者も参加の機会を得て東日本大震災における要援護者の避難の状況等を検証し、ガイドラインの見直しを含めた検討を行った。

4-1-3 避難支援検討会の検討概要

東日本大震災においては、要援護者が避難に必要な情報が届かなかつたり、避難すべきか否かを判断できなかつたり、避難支援を受けられなかつたり、寝たきりなどで避難をあきらめたりしたことで、多くの要援護者の命が失われた。福祉施設や病院など、要援護者の避難場所までもが被災し、その死亡率はさらに大きなものとなった。

また、避難の呼びかけ、誘導をおこなった消防団員や民生委員等が、避難の説得に時間がかかったことなどで津波に巻き込まれ、多数の支援者が犠牲者となっている。

地震や津波から逃れながらも、避難所などの過酷な生活環境で命を落とされた要援護者も多数に上った。家族に要介護者や障害児者、乳幼児がいたことで、避難所にいられずに、支援や情報提供がない中で損壊した在宅での生活を余儀なくされた方も大勢いる。

要援護者の支援については、平常時、発災後の避難、避難生活、仮設住宅等での生活再建の段階があるが、避難支援検討会では避難時と避難生活の支援を中心に議論した。

4-1-4 東日本大震災における要援護者避難支援の課題

要援護者は、避難情報の伝達、避難支援、避難生活等、様々な場面で十分な対応、支援が受けられない状況が多くあった。避難支援検討会報告書（2013.3）から主なものを下記に示す。また、福祉事業者に係る部分は下線を付す。

(1) 平常時における要援護者支援の課題

- ・ 要援護者支援の基礎自治体の組織体制の整備がなされていなかった
- ・ 支援者が足りなかった
- ・ 要援護者と支援者が協力した訓練を十分に行っていなかった

(2) 発災直後の避難誘導、安否確認における課題

- ・ 名簿を作成していなかったため、要援護者の所在、連絡方法が分からなかった

た

- ・ 名簿を作成していたが、避難支援者に渡されておらず、避難支援や安否確認が遅れた

- ・ 名簿の作成に関して、個人情報保護条例の整理がなされていなかった
- ・ 事前の打ち合わせが十分でなく、支援者が要援護者の説得に時間がかかり、多数犠牲となった

(3) 避難後の生活支援における課題

- ・ 要介護状態や障害等により、避難所や福祉避難所にいられなかった
- ・ ライフラインが止まり、暑さや寒さの中で、食料や情報も不足し、生命が危険にさらされた
- ・ 避難所や福祉避難所が不足し、十分な専門的支援ができなかった
- ・ 要援護者の相談窓口の人員が確保できず、十分な支援ができなかった
- ・ 避難所では、心身の健康確保対策が十分ではなかった
- ・ 福祉避難所の周知がなされていなかった。また、その役割が十分に果たせなかった
- ・ 心身の障害や寝たきり、車いすなどのため避難所に移動できなかつたり、避難所の生活ができなかった
- ・ 被災した自宅での生活を余儀なくされた要援護者に、情報、物資、支援が届かなかつた
- ・ 基礎自治体の機能が低下し、応援の要請が遅れた
- ・ 福祉、保健、医療関係サービス機能が低下し、特に要援護者の支援に支障をきたした
- ・ 要援護者支援に関わる専門職には女性も多いが（保健師、看護師、介護福祉士、ヘルパー、保育士等）、子どもの預け先がなく、専門性の発揮が難しいケースもあつた

これを見ると、災害時要援護者避難支援に関するほとんどの課題に対して、福祉事業者の支援が必要であり、かつ有効であったと推察される。

4-2 東日本大震災における福祉関係者の避難支援

内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」（2013年）によれば、東日本大震災時の避難では、家族や近所の人など、身近な方か

らの直接的なはたらきかけによる他、福祉関係者からの連絡や声掛けによって避難した割合が高いことが明らかになっている。

表 4－3 避難行動に関わる情報源

(東日本大震災の被災地で避難支援が必要だったと答えた783人のうち、実際に避難された方315人が回答対象)

項目	人数
近所の人、友人等、面識ある人からの連絡や声かけ	97
民生委員からの連絡や声かけ	7
福祉施設や団体の職員、ケアマネージャー、ヘルパー等からの連絡や声かけ	74
警察、消防（団員含む）からの指示	30
市役所、町村役場からの指示や勧告連絡	21
家族など同居している人の判断	101
メール等の緊急速報やインターネット	16
テレビやラジオ等の情報	34
その他	48

出典：内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」
2013年

表 4－4 避難行動における支援者

(東日本大震災の被災地で避難支援が必要だったと答えた783人のうち、避難されたときに支援者がいた方197人が回答対象)

項目	人数
近所の人、友人等、面識のある人	60
民生委員	4
福祉施設や団体の職員、ケアマネージャー、ヘルパー	53
警察	0
消防（団員含む）	11
市役所、町村役場の職員	8
家族など同居している人	85
その他	25

出典：内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」
2013年

これまで避難支援においては、家族以外では近隣の助け合いが最も重要とさ

れていたが、東日本大震災の避難情報源、避難支援者としては、福祉関係者が同程度に重要な役割を果たしていたことがわかる。

4-3 国の検討会報告書と取組指針における福祉事業者の位置づけと役割

改正災対法第四十九条の十一第二項に定める 避難支援等関係者は、次のように定義されている。

「消防機関、都道府県警察、民生委員法（昭和二十三年法律第百九十八号）に定める民生委員、社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）第百九条第一項に規定する基礎自治体社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者」

福祉事業者は、重要な避難支援等関係者であることが明らかであるが、ここでの位置づけは「その他」にすぎない。

避難支援検討会報告書（2013.3）を受けて、内閣府は2013年8月に「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（以下、「取組指針」という）を作成した。そこでは、検討会報告書の記述と同一内容のものと、まったく記載されないものがあった。記載されなかったのは福祉事業者に関する者であった。

表4-5 検討会報告書と取組指針における福祉事業者の記述（ほぼ同一内容）

項目	避難支援検討会報告書 (2013.3)	避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針 (2013.8)
全体計画	地域の防災意識、共助力を高めるとともに、地域の実情に応じた計画を策定するため、高齢者や障害者等の当事者や、地域住民、消防団や自主防災組織・自治会等の防災関係者、民生委員や社会福祉協議会、福祉事業者等の日常から要援護者と関わる者や一般の住民に幅広く参画を促すことが適切である。	地域の防災意識、防災力を高めるとともに、地域の実情に応じた計画の策定及びその見直しに当たっては、消防機関、都道府県警察、民生委員、基礎自治体社会福祉協議会、自主防災組織、福祉事業者、地域住民等の日常から避難行動要支援者と関わる者や高齢者や障害者等の多様な主体の参画を促すこと。
個別支援計画	基礎自治体は、民生委員や社会福祉協議会、自主防災組織・自治会、福祉事業者等がコーディネーターとなり、避難行動要支援者名簿掲載者を訪問して、避難支援者や集団生活の可否、避難時の留意点、障害特性等に対応した福祉避難所への避難等	基礎自治体は、民生委員や社会福祉協議会、自主防災組織や自治会、福祉事業者等に、避難行動要支援者と避難支援等関係者の打合せの調整、避難支援等関係者間の役割分担の調整等を行うコーディネーターとしての協力を得て、それらの者と連携しつつ、一

	の具体的な支援内容や方法を話し合い、提供された名簿に書き加え、個別計画としていくことが適切である。	人一人の個別計画の作成内容や進捗状況、フォローアップ状況等を把握し、実効性のある避難支援等がなされるよう、個別計画の策定を進めていくこと。
施設入所者の名簿対象の取り扱い	施設入所者や長期入院患者については、支援対象者の所在が明確であり、地域の支援者の人数が限られていることから、避難行動要支援者名簿の対象は在宅者（一時的に入所、入院している者を含む）を優先する。	社会福祉施設入所者や長期入院患者については、支援対象者の所在が明確であり、地域の避難支援等関係者の人数が限られていることから、避難行動要支援者名簿の対象は在宅者（一時的に入所、入院している者を含む）を優先すること。
安否確認	信用でき、適切に安否確認がなされる民生委員や社会福祉協議会、障害者団体や相談支援事業者等の民間団体と協定を結んでおくことが必要である。	適切に安否確認がなされると考えうる福祉事業者、障害者団体、民間の企業や団体等と災害発生前に協定を結んでおくことが適切である。
福祉サービスの調整	近年の災害においては、ケアマネジャー等の福祉サービス提供者が中心となって献身的に担当利用者の安否、居住環境等を確認し、ケアプランの変更、緊急入所等の対応を行うなど重要な役割を担っているところもみられる。基礎自治体の防災関係部局、福祉関係部局及び保健関係部局は、福祉サービス提供者との連絡を密に取り、積極的に協力していくことが望ましい。	近年の災害においては、ケアマネジャー等の福祉サービス提供者が中心となって献身的に担当利用者の安否、居住環境等を確認し、ケアプランの変更、緊急入所等の対応を行うなど重要な役割を担っているところもみられる。基礎自治体の防災関係部局、福祉関係部局及び保健関係部局は、福祉サービス提供者との連絡を密に取り、積極的に連携していくことも有効な方策の一つである。

出典；報告書から筆者作成

表4-6 検討会報告書と取組指針における福祉事業者の記述（記載がない項目）

項目	避難支援検討会報告書（2013.3）	避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（2013.8）
平常時からの基礎自治体の組織づくり	地域防災計画等において災害時における福祉サービス等の継続の重要性を明確に位置付け、福祉サービス等の継続に必要な体制を確立することが	なし

	求められる。	
ハード、ソフトの防災対応	施設関係者は、施設の耐震化や避難設備等の点検などハード面、防災体制の整備や施設職員及び利用者の防災意識の啓発・育成、避難訓練の実施、事業者間の災害支援協定の締結、消防機関や地域社会と連携するなどソフト面の双方において、あらかじめ防災計画等を作成し、利用者及び職員の命を守るための対応を求めるものである。	なし
福祉事業者の防災計画及び事業継続計画（BCP）	施設関係者は、施設の耐震化や避難設備等の点検などハード面、防災体制の整備や施設職員及び利用者の防災意識の啓発・育成、避難訓練の実施、事業者間の災害支援協定の締結、消防機関や地域社会と連携するなどソフト面の双方において、あらかじめ防災計画等を作成し、利用者及び職員の命を守るための対応を求めるものである。また、防災計画等に福祉サービスの継続（BCP）を組み入れることが適切である。	なし
施設の立地環境	東日本大震災においては、病院や福祉施設が被災したことにより、多数の高齢者や障害者が亡くなったことから、それら施設の立地環境の安全性について、国や都道府県と連携して対応することが適切である。	なし
訪問介護計画書における避難支援	訪問介護計画書の中に利用者の避難支援を記載し、本人、家族、地域の支援者、福祉事業者で話し合っ、役割分担を決めている事例がある。（中略）その上で、将来的には、こうした取組の効果や課題を踏まえ、具体的方策について、さらに検討していくことが望ましい。	なし

出典；報告書から筆者作成

検討会報告書では、最後に「要援護者の支援対策の中核は基礎自治体が担っており、本報告書も主に基礎自治体に対して、今後の要援護者支援の方向性等を提言したものである。しかし、東日本大震災を経て、実効性のある要援護者支援を行うためには、基礎自治体だけでなく、要援護者自身、地域、福祉事業

者、都道府県、国も要援護者支援に積極的に関わることが適切であることが認識された。そのため、各主体の役割を改めてまとめることとする。」として、要援護者、地域、福祉事業者、都道府県、国の役割を繰り返し記述している。

そこでの福祉事業者の役割は次のとおりとなっている。

「平常時においては、全体計画の作成への参画や防災訓練や防災に関する研修等への参加、要援護者班等と連携して地域の要援護者の情報把握や福祉サービス事業の早期再開等を図るため、事業継続計画(BCP)の作成及びそれに基づく訓練を行うことが望ましい。また、福祉事業者は日常的に要援護者と接していることから室内安全化のための家具固定への協力、訪問介護計画書の中に避難支援を記載し、本人や家族、地域の支援者等と話し合っ、役割の分担を決めていく取組を進めることも望ましい。

発災時においては、事前の役割分担に基づき、自らの生命や身体の安全の確保を図りながら、名簿を活用して要援護者の避難支援情報提供、発災直後の安否確認を行うことが適切である。

発災後は要援護者班や保健師、看護師等との協力のもと、避難所等における要援護者への福祉サービスの提供や必要に応じて福祉施設へ緊急入所等を行うなど、避難所等で生活する要援護者の支援に当たることが望ましい。また在宅避難を余儀なくされている要援護者の居住環境等を確認しながらケアプランの変更を行うなどの支援も適切である。」

検討会報告書を基に作成した取組指針であったはずだが、こと福祉事業者の役割については、どのような意図によるものか不明だが、記述が大きく省略された。

4-4 特別養護老人ホームにおける事業継続計画(BCP)のガイドライン作成に関する基礎的研究

4-4-1 研究の狙い

阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災など大災害時には、福祉施設では施設本体や設備が損傷したり、利用者や職員が被災したりライフラインが停止する中で、懸命な対応が行われてきた。厳しい状況において、情報不足のまま現場で即時に判断する活動であり、事業を継続するにあたって多くの教訓を残した。

その後、福祉施設の災害対応は施設ごとの消防計画の一部として充実強化されたが、災害時に新たに発生する災害対応業務にとどまり、災害時にも継続すべき通常業務についてはほとんど検討されていない。

2013年8月に公表された内閣府の「特定分野における事業継続に関する実態調査〈参考〉医療施設・福祉施設」によれば、福祉施設（対象：579施設）の事業継続計画（BCP）の現状は次のとおりである。

- ・「事業継続計画（BCP）」を策定したのは4.5%、策定中が6.9%と他業種と比べると最も低い。

- ・「事業継続計画（BCP）とは何かを知らなかった」との回答が、全体で40.9%、大施設で35.7%、中施設で33.0%、その他施設で45.4%との結果となっており福祉施設では規模の大小を問わず事業継続計画に関する認知度が非常に低くなっている。

- ・「策定を予定している（検討中を含む）」との回答では、大施設が26.6%、中施設が22.3%であるのに対してその他施設では12.1%との結果となっており、特に規模の小さい施設において策定の必要性に対する認識が低くなっている。

福祉施設の中でも、特別養護老人ホーム（以下、ホームという）については、すべての利用者が介護を必要とし、ほとんどが医療ニーズも必要なことから、利用者が自立して避難行動や避難生活を送ることは期待できない。したがって、人命を守るために災害時にも通常の業務を継続することが強く求められる。なお、厚生労働省の介護サービス施設・事業所調査によれば、2013年のホーム数は6,212、利用者は439,737人である。5年前のホーム数は6,015、利用者は416,052人だったので、それぞれ3.2%、5.6%増加している。

本研究を行った2009年度において、ホームを対象としたBCPについては、山口県や静岡県が示した新型インフルエンザ対応のガイドラインがあった³³。また福祉施設全体を対象とした地震対策のガイドラインを全国社会福祉施設経営者協議会が作成している³⁴。前者は、ライフラインが通常通り稼働し、医療ニーズも充足できることなどを前提とし、また中核的な通常業務である介護の内容については、ほとんど各ホームの検討に委ねている。後者についても、全福祉施設を対象としているためか通常業務の内容についてはその多くを各ホームの自主的な検討に求めている。

筆者らは、地方都市の被災地や先進ホームの業務計画及びホーム職員へのヒアリングを通して、地方都市のホームがBCPを策定するために必要な災害時対応業務や通常業務を調査、分析し、課題と対策を検討してガイドラインを作成したので、その実例を報告する。

4-4-2 被害想定と研究手法

4-4-2-1 被害想定

BCPの対象リスクとして、大規模地震を想定した。地震は、わが国において

最も大きな自然災害リスクであり、人的資源や物的資源、ライフライン等、ホームの業務に必要なあらゆる資源に制約を与えるため、事業継続を検討するうえで基本となるからである。

また期間としては、まずは自力での業務継続が求められる発災後 3 日間を重点的に検討した。これは、新潟県中越地震をはじめとする近年の中小都市の地震災害の事例により、行政からの支援が届きライフラインが回復するまでに 3 日間程度と考えられるためである。

もちろん、大都市部や東日本大震災のような広域での地震災害においては、3 日間経過してもなおライフラインの回復や行政の支援が不足することも想定されるため、この観点での BCP は本論文の最後に述べるように重要な検討課題となる。

想定シナリオについては、職員が最も少ない時間帯を想定した。

- ・発生時刻：平日の早朝 6 時
- ・人員：30%の職員が出勤する
- ・建物：躯体、内部被害ともに損傷はほとんどなし
- ・ライフライン：電力、ガス、水道は 3 日間停止
- ・電話：災害時優先回線以外は不通

本シナリオは職員の出勤率を 30%と一律にした。現実には、職員の出勤率は徐々に高まると思われるが、一方で職員の疲労蓄積や地域の要援護者支援、避難所・仮設住宅への対応など不確定な課題の発生も危惧される。そこで出勤率を 30%と厳しく設定することにより、不確定な課題への対応も行ないやすいと考えた。

施設については躯体、内部ともに損傷はほとんどないことを想定した。施設ごとに著しく状況が異なるためであるが、個別の具体的な BCP を作成するときは、重要な課題であり、後述する。

また対象期間を災害直後の最も厳しい時期である 3 日間を中心に想定した。実際には避難所が 2 週間程度、仮設住宅で 2 年間程度まで開設される。この期間は復旧、復興過程として利用者、職員の生活が安定せず、ホームの経営基盤が弱体化する可能性も高くなる。将来的には、長期間にわたる復旧、復興過程での BCP も検討する必要がある。

4-4-2-2 研究手法

①調査対象

地方の中小都市にある被災地または災害対応の先進的なホームを選定した。これは、職員が災害対応の経験または知識を有するとともに BCP 作成に関心が

あり、協力を得やすいためである。

具体的には次の4ホームである。

・北海道虻田郡豊浦町のAホーム：2000年の北海道有珠山噴火災害で職員が被災した。また噴火地域から避難した別のホームの入所者、職員の避難を受け入れた。

・新潟県長岡市のBホーム：2006年の新潟県中越地震で職員、利用者が被災するとともに、仮設住宅地域の介護に職員を派遣した。

・静岡県富士宮市のCホーム：東海地震に備え、ホーム職員が防災委員会を組織し、毎月訓練を実施している。

・福岡県前原市のDホーム：2002年の福岡県西方沖地震で職員が被災した。

いずれも消防計画の中で一定の地震対策が検討されていたが、地震災害時の介護の方針、具体策については、検討はなされていなかった。

②事前調査票

筆者らはBCPコンサルティング企業の協力を得て次の項目からなる事前調査票を作成した。

- ・ホームの設備、インフラ、防災対策等の基礎情報
- ・30%の人員での災害時対応業務の実施可能性
- ・30%の人員での介護業務の優先度や実施可能性

③第1次ヒアリング（2009年8月～10月）

施設長、介護部門の責任者、管理部門の責任者を含む職員に、ホームの事業計画と事前調査票をもとに30%の職員でどの業務の優先度が高いか、どの程度まで実施できるか、ボトルネックは何かなどについて、被災経験や防災訓練を踏まえて筆者らが詳細にヒアリングした。

④BCP基本文書素案の作成

業務継続に必要な基礎的な項目を整理し、以下の3項目からなるBCP基本文書の素案を作成した。

- ・災害時対応業務
被害想定のもとで災害時対応業務の具体的内容
- ・介護における優先業務
被害想定のもとで介護における優先的に継続すべき業務、休止すべき業務、その具体的な内容
- ・課題（ボトルネック）と対策
災害時対応業務および介護における優先業務を継続するにあたっての課題と具体的対策

特に、多くのホームが展開する入所事業・短期入所事業・通所事業を対象に、

介護における優先業務の事例や考え方を重点的に検討した。

⑤第2次ヒアリング（2010年2月～3月）

各ホームにBCP基本文書素案を送付し、事前に検討を依頼した。その後筆者らが、再度ホームを訪問し、施設長、介護部門の責任者、管理部門の責任者を含む職員にBCP素案の内容、実効性について詳細にヒアリングした。その後、各ホームのヒアリング結果を反映したBCP基本文書案を作成した。

⑥ガイドラインの作成

ヒアリングの結果を踏まえ、各ホームの取り組みで有用かつ一般化できる項目を整理し、BCP作成にあたって参考となるガイドラインを作成した。

ガイドラインは、基本方針、被害想定、災害時対応業務、介護における優先業務、課題（ボトルネック）と対策および参考資料（BCP関係文書一覧、BCPチェックシート、災害時対応業務チェックシート、介護における優先業務チェックシート、備蓄物資例）からなる。

本来、各ホームがBCPを検討する際には、ホームに固有の状況や独自の考え方を考慮する必要がある。たとえば、ホーム所在地で特に懸念される災害リスクや、職員の通勤手段、気候、医療ニーズ、ホーム・法人の理念などである。しかし、ホームのBCPがまったく普及していない現状から、本研究では多くのホームで活用できる基礎的な項目についてのガイドライン作成を成果目標とし、固有部分についての調査は季節や気候など最小限度としている。

4-4-3 災害時対応業務

4-4-3-1 重要な災害時対応業務の一覧

ホームの消防計画、過去の福祉施設での地震災害の事例や被災地ホームでのヒアリング等からホームとして実施すべき重要な災害時対応業務を検討し、以下により時系列で整理した。

表4-7 重要な災害時対応業務一覧

時間	主に実施する業務
発災直後	<ul style="list-style-type: none">火災対応、避難誘導、閉じ込め者救出、応急救護ホーム利用者の安否確認、声かけ、報告館内放送や伝令により連絡、情報提供通信手段の確保医療機関への連絡、搬送 施設・設備被害状況確認（応急点検）
発災当日	<ul style="list-style-type: none">災害対策本部の設置職員の安否確認、報告職員の拠点確保、招集、人員確保

	<ul style="list-style-type: none"> 短期入所、通所利用者の安否確認、声かけ、報告 介護業務の継続 利用者家族、行政、法人本部等へ連絡 施設・設備被害状況確認（写真撮影、応急復旧） 自家発電の稼働、トイレ対策、防寒・防暑対策、食事の手配 一時入所及び利用者増員の対応、要援護者の受け入れ、地域ニーズへの対応 問合せ対応、情報発信
翌日 ～3日後	<ul style="list-style-type: none"> <上記のうち必要なものを継続> 職員の健康管理 ボランティアの受け入れ 衛生管理、警備 行政、関係団体、法人本部などとの情報共有、調整
4日後～	<ul style="list-style-type: none"> <上記のうち必要なものを継続> 職員のローテーション勤務 情報システム、被害箇所の復旧 必要物資の調達、支援物資の受け入れ

4-4-3-2 重要な災害時対応業務実施の考え方

これらの重要な災害時対応業務について、消防計画に基づきホーム職員と実施の考え方を検討した。

表 4-8 発災直後の対応

火災・避難誘導・救出・ホーム利用者の安否確認	
対象業務	<ul style="list-style-type: none"> 火災対応、避難誘導、閉じ込め者の救出 / ホーム利用者の安否確認
業務実施の考え方	<p>これらの業務の実施は人命の安全に直接に関わるものであり、いずれも非常に重要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> 火災対応、避難誘導、閉じ込め者救出については、消防訓練やマニュアルの整備などにより、十分な事前対策を講じる。 発災時にホームにいる利用者については、声かけをして不安の解消に努めるとともに、安否の結果を上位者に報告する。

施設・設備被害状況確認	
対象業務	<ul style="list-style-type: none"> 施設・設備被害状況確認
業務実施の考え方	<p>施設・設備被害状況の確認は、二次被害の防止、使用可否の判断、保険請求、復旧作業などに関わり、重要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> 施設・設備の点検箇所及び点検内容をまとめたチェックリスト等を作成しておく。また、被害のあった場所は可能な限り写真で記録をとる。 施設本体あるいは周辺に危険がある場合は、より安全な併設施設や近隣施設、一般避難所等へ避難する必要があるため、事前に当該ホーム及び避難経路を確認する。

表 4 - 9 発災当日の対応

安否確認	
対 象 業 務	<ul style="list-style-type: none"> 職員の安否確認 / 短期入所、通所利用者の安否確認
業 務 実 施 の 考 え 方	<p>職員の安否確認は、災害後の事業を継続をするうえで非常に重要である。また、在宅の利用者の安否確認も重要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> 職員の安否確認は 12 時間以内に報告、集約を目安とする。 電話およびメール連絡網（自宅および携帯）のほか、災害用伝言ダイヤル 171 や携帯電話の災害用伝言板を活用した安否確認を行う。 安否確認システムによる一斉配信の導入を検討する。徘徊者対応など日常的に活用することで実効性を高める。 震度 5 強以上の地震が発生した場合、自身と家族の安全を確保できたなら自動的にホームに参集するなどの基準を決める。 短期入所や通所の利用者に対しては、地域包括、ケアマネージャー、自治会、民生委員等と連絡調整しながら、電話や複数者による訪問により遅くとも翌日までには確認をとる。 <p>(事例と教訓)</p> <p>電話では健康だと回答している利用者でも、訪問してみると困っていたという事例もあり、注意が必要である。</p>

要援護者等の受け入れ	
対 象 業 務	<ul style="list-style-type: none"> 一時入所及び利用者増員の対応 / 要援護者の受け入れ / 地域ニーズへの対応
業 務 実 施 の 考 え 方	<p>一時入所及び利用者増員、要援護者を受け入れる場合は、必要な場所や要員、受け入れの優先順位、提供する物資等の資源について予め検討する。自治体によってはホームを福祉避難所と位置づける場合もあるので確認する。</p> <p>(事例と教訓)</p> <p>ホームが健在であった場合、現実には要援護者を受け入れることが多い。近隣に在住するホーム入所対象となる重度の要援護者は受け入れざるを得ないので、あらかじめ自治体との事前の協定や地域コミュニティとの連携を図っておき、円滑に進めたい。</p>

表 4 - 10 翌日以降の対応の例

ボランティア等の受け入れ、対応	
対 象 業 務	<ul style="list-style-type: none"> ボランティア等の受け入れ / ボランティア等への対応
業 務 実 施 の 考 え 方	<p>ボランティアを受け入れる場合の必要な資源やボランティアを統括する体制について予め検討する。</p> <p>社会福祉施設に救援にくるボランティアは一般的には福祉系の資格・経験をもつ専門ボランティアであるため、十分な受け入れ態勢を整える事が</p>

	<p>できれば貴重な人的資源となる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ボランティア自身が宿泊場所、食事を確保したうえで、1週間以上の活動が望ましいと伝える。 一般ボランティアは、社会福祉協議会などボランティアコーディネートを担う機関に誘導する。 平時からのボランティアは、同時被災の可能性のあるものの、すぐに助けとなる。災害時にも連絡を取り支援を求める可能性があることを伝え、了解を取っておく。 <p>(事例と教訓)</p> <p>利用者を介護する上でのポイント、疾患、やってはならないことなどをA4用紙1枚にまとめた資料を平時より使用しているホームがあった。これにより、通常の業務において引継ぎ等が抜け漏れなく対応できるとともに、災害時に職員が不足したときにボランティアや外部応援者にも介護に携わることが容易となる。</p>
--	---

職員への対応	
対象業務	<ul style="list-style-type: none"> 職員拠点確保、健康管理 / 要員確保
業務実施の考え方	<p>職員が宿泊、休憩できる拠点を確保する。職員の健康管理や心のケアのため、職員の参集状況にあわせて勤務ローテーションを組んだり、応援要員の確保に努める。</p> <ul style="list-style-type: none"> 災害直後には特に要員の確保が重要であり、法人内他施設や近隣施設間などで、職員の融通のしかたや他施設からの職員に実施してもらう業務などを予め検討する。 <p>(事例と教訓)</p> <p>職員の健康管理のため、看護職員が職員の体調の聴き取り、バイタルチェックを行い、PTSDの徴候が見られた場合は、ホームに泊まらせるなどの対策をとった。また、寒冷期にはインフルエンザワクチンを打つなどで健康管理をおこなった。</p>

4-4-4 介護における優先業務

4-4-4-1 介護業務の一覧

ホームで、介護において実施している主要業務を各ホームの業務計画により整理した。

表 4-1-1 介護業務の一覧

部門	主に実施する業務
事業部門	<p>(入所事業、短期入所事業、通所事業共通)</p> <ul style="list-style-type: none"> 直接生活介助 間接生活介助 機能訓練関連行為

	<ul style="list-style-type: none"> 医療関連行為 その他
管理部門	<ul style="list-style-type: none"> 管理業務 経理業務 施設管理業務

4-4-4-2 介護における優先業務の継続・縮小の考え方

優先業務として選定した理由や、業務をどのように継続あるいは縮小するかについての考え方、必要な資源（備蓄可能な資源を含む）を業務計画に基づき、ホーム職員と検討した。

a) 事業部門の業務

表 4-12 直接生活介助

基本的な介助業務	
対象業務	<ul style="list-style-type: none"> 食事・補水 / 排泄 / 入浴など
継続・縮小の考え方	<p>基本的な介助業務は、利用者の生命・生活の維持に不可欠であり、最優先で実施する。ただし、被災後 3 日間という短期間に限っては、平時より簡素化して実施できる業務もある。納入事業者の稼働不能に備え、原則として備蓄品を活用する。</p> <ul style="list-style-type: none"> 食事・補水は通常通り実施する。 排泄は人員の参集状況によって対応が異なる。排泄介助は重要であり、基本的には通常通り都度対応する。ただし、参集人員数等の状況により、おむつ着用、あるいは陰部洗浄をしないなどの簡易対応も検討する。 入浴は被災後 3 日間は実施せず、ウエットティッシュによる清拭などで代替する。寒冷地や冬季ではウエットティッシュを加温するか、加温したタオルで対応する。
必要な資源	<ul style="list-style-type: none"> 介護職 / 電力（調理でミキサー等使用） / 上下水（飲用水、洗浄、排泄） / 食品
備蓄可能な資源	<ul style="list-style-type: none"> 飲料水、洗浄用水 / 排泄用の水タンク / 非常食 / 紙おむつ / ポータブルトイレ / 使い捨て食器、食品包装フィルム / ウエットティッシュ / カセットコンロ、ボンベ（ウエットティッシュ・タオル・非常食等の加温用）

清潔保持に関する介助業務	
対象業務	<ul style="list-style-type: none"> モーニングケア、ナイトケア / 保清
継続・縮小の考え方	<p>清潔保持に関する介助業務は、災害時においては相対的に優先度が劣後するため、通常より簡易な方法、あるいは業務を限定して実施する。また、</p> <ul style="list-style-type: none"> 放っておくと症状が悪化する、あるいは生命に関わる利用者については優先して実施する。 モーニングケアは口腔ケアのみ、あるいは洗顔のみ実施するなど、サ

	<p>ービスレベルを落として限定的に対応する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ナイトケアも簡易対応とする。 ・ 保清は利用者の症状に応じて対応が異なるが、薬剤などを用いた簡易対応、あるいは被災後3日間は実施しないことを検討する。
必要な資源	<ul style="list-style-type: none"> ・ 介護職 / 電力（照明用） / 上水
備蓄可能な資源	<ul style="list-style-type: none"> ・ 洗浄用の水 / ウエットティッシュ / アルコール、洗浄剤、清拭剤等

移動に関する介助業務	
対象業務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 離床、更衣、移動 / 体位変換 / 徘徊者対応
継続・縮小の考え方	<p>移動に関する業務は、災害時においては相対的に優先度が劣後するため、職員の参集状況に合わせて対応する。ただし、体位変換は利用者の生命の維持に不可欠であるため、継続して実施する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 体位変換は通常通り実施するが、停電によりエアーマットが使用できない場合は簡易式のエアーマット、じょくそう予防用のマットなどで代替し、体位変換の頻度の低い利用者について人手で対応する。（そのため、職員が対応する頻度と負担が増える） ・ 離床・更衣・移動は、職員の参集状況などを考慮して対応を検討する。離床の回数を減らす、移動の対象者を限定する、更衣は汚れた場合にのみ対応することなどで、作業の簡易化を図る。 ・ 認知症などの徘徊者対応は、該当する利用者の人数・ホームの方針などにもとづいて対応を検討する必要があるが、職員のいるところで見守り対応などを実施する。
必要な資源	<ul style="list-style-type: none"> ・ 介護職 / 電力（エアーマットに使用） / エアーマット
備蓄可能な資源	<ul style="list-style-type: none"> ・ ポータブル自家発電機 / じょくそう予防用マット（電気を使用しないもの）

表4-13 間接生活介助

基本的な間接生活介助業務	
対象業務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 調理
継続・縮小の考え方	<p>基本的な間接介助業務は、必要な業務に限定し、様々な形態のきざみ食、流動食などを備蓄食料を活用して調理する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ライフラインの停止時は、基本的には備蓄食料を活用する。 ・ ガスが停止した場合にも暖かい食事が提供できるよう、薪やカセットコンロの備蓄をする。
必要な資源	<ul style="list-style-type: none"> ・ 栄養士、調理士 / 上水（調理、洗浄） / ガス / 食品

備蓄可能な資源	<ul style="list-style-type: none"> 調理用水、洗浄用水 / 非常食 / 嚥下障害者用の非常食（エンシュワ等） / カセットコンロ、ボンベ（食品の加温用）
---------	--

健康管理等に関する業務	
対象業務	<ul style="list-style-type: none"> 栄養管理、健康管理、温度管理 / 相談・助言 / 体温測定、血圧測定
継続・縮小の考え方	<p>健康管理等に関する業務は、利用者の生命・生活の維持にとって重要であり優先的に実施する。ただし、被災後3日間という短期間では職員の参集状況により、相談・助言等を休止することも検討する。</p> <ul style="list-style-type: none"> 健康管理は通常通り実施する。心のケアという側面から健康管理を重視する考え方もあり、ホームの方針や職員の参集状況に応じて対応する。 栄養管理、相談・助言についても上記と同様、職員の参集状況により対応を検討する。 体温測定・血圧測定は平時から対応が必要な利用者は継続して実施する。
必要な資源	<ul style="list-style-type: none"> 看護職 / 栄養士 / 相談員 / 介護職 / ホーム職員 / 事務職員 / 電力（電話使用） / 電力（血圧測定） / 体温計
備蓄可能な資源	<ul style="list-style-type: none"> 冷暖房器具（電力を使用しない） / 施設管理マニュアル等 / 血圧測定器（電気を使用しない）

表4-14 医療関連行為

医療行為に関する業務	
対象業務	<ul style="list-style-type: none"> 与薬 / 呼吸管理 / じょくそう処置 / 吸引・吸痰 / 導尿 / 経管栄養 / 診察
継続・縮小の考え方	<p>医療行為に関する業務は、利用者の生命・生活の維持に不可欠であり、全て最優先で実施する。</p> <ul style="list-style-type: none"> 応援体制も含め、看護職の確保に全力をあげる。 介護職が対応することが認められた医療行為については、介護職が対応する。
必要な資源	<ul style="list-style-type: none"> 嘱託医 / 看護職 / 介護職 / 処方薬 / 電力（吸引機） / 上水（洗浄） / 導尿用具 / 経管栄養剤、ホース等
備蓄可能な資源	<ul style="list-style-type: none"> ポータブル自家発電機 / 洗浄用水 / 非常用人工呼吸器 / 導尿用具 / 経管栄養剤、ホース等

表4-15 心のケア

心のケアに関する業務	
対象業務	<ul style="list-style-type: none"> 心のケア / レクリエーション

継続・縮小の考え方	心のケアに関する業務は、利用者の生活を維持するために重要であるが、被災後3日間という短期間の優先度は劣後するため、原則休止とする。健康管理や診察等の業務に、心のケアの観点も含めて対応することで補う。 <ul style="list-style-type: none"> レクリエーションは被災後3日間は停止するが、心のケアという観点では重要との指摘もあり、ホームの考え方も踏まえて検討する。
必要な資源	<ul style="list-style-type: none"> 看護職 / 介護職 / 相談員

b) 管理部門の業務

表4-16 管理業務

対象業務	<ul style="list-style-type: none"> ケアプラン作成 / 重要書類管理 / 情報システム管理 / 問い合わせ対応
継続・縮小の考え方	<p>管理業務は、被災後3日間という短期間では基本的に状況確認程度として休止する。ただし、利用者や関係機関からの問い合わせには対応する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ケアプラン作成は被災後3日間は実施しない。 重要書類管理、情報システム管理は、業務が停止した際の事業部門への影響に応じて、個別に対応方針を検討する。例えば、情報システムへの業務依存度の高いホームにおいては、情報システム管理が重要業務となりうる。 個人情報については、紙媒体でも紛失、毀損しないように管理を行う。 問い合わせ対応は、利用者の家族からの安否確認の問い合わせ、行政や社協、ホーム関係団体、マスコミなどからの被災状況問い合わせが予想されるため、優先して実施する。
必要な資源	<ul style="list-style-type: none"> 事務職員 / 災害時優先電話 / 電力（電話、PC操作）

表4-17 経理業務

対象業務	<ul style="list-style-type: none"> 介護保険請求、給与計算 / 納入業者支払
継続・縮小の考え方	<p>経理業務は、後日対応も可能であるため、被災後3日間という短期間では原則休止とする。</p> <ul style="list-style-type: none"> 給与支払いは従業員の生活に直結するので、暫定的に前月分と同額、あるいは基本給部分のみ支払うなどの対応を行う。 納入業者の支払いは後日対応とする。

表4-18 施設管理業務

設備機器等の保守・点検に関する業務	
対象業務	<ul style="list-style-type: none"> 電気設備、上下水設備、ガス設備、ボイラー設備 / 医療機器
継続・縮小の考え方	<p>施設管理業務は、被災直後には建物、施設、設備の点検、稼動が重要である。</p>

え方	<ul style="list-style-type: none"> 設備担当の職員が所属していないのであれば、事前に業者への連絡体制（連絡先の一覧化、災害時優先電話の確保）を構築する。
必要な資源	<ul style="list-style-type: none"> ホーム職員／事務職員
備蓄可能な資源	<ul style="list-style-type: none"> 医療機器管理マニュアル等 / 設備点検作業マニュアル等 / 業者連絡先リスト

4-4-5 課題と対策

ホームが災害時対応業務、介護における優先業務を実施するにあたり、現在の体制、準備状況とのギャップを分析し、主要な課題を抽出した。この課題に対し、ヒアリングや被災事例等をもとに対策を検討した。

表 4-19 災害対応体制

① 上位者（理事長、施設長）等	<ul style="list-style-type: none"> 上位者は対策を決定し、職員に行動を指示する。 上位者の責務として特に注意すべきは、二次災害を防止し、利用者、職員の安全を確保することである。 上位者等のなすべきことをチェックリスト化しておき、抜け漏れ落ちを防ぐ。 上位者が不在や遅参する場合があるので、職員への権限委譲順位を予め決めておく。 職員は災害時であっても、通常通りの時間をかけた介護を行おうとする可能性があるため、重要業務を短時間で確実にを行うように周知する。
② 対応体制	<ul style="list-style-type: none"> 基本的な被災対応（夜間・休日対応、職員の安全確保、緊急連絡網、要員の参集方法など）については、既存の消防計画で予め決めておく。 施設・設備の技術系職員が施設にいないとき、法人本部に所属する場合は法人本部と、本部にも所属しなければ施工業者等との連絡手段や連絡体制を確保するとともに、簡単な点検作業手順書を作成しておく。 法人内他施設や近隣施設、医療施設等と日頃から連携し、災害時に要員や物資等の融通を行うことが出来るよう、関係団体と協定等を締結することを検討する。
③ 連絡体制	<ul style="list-style-type: none"> 最低限、災害時優先電話を1回線確保する。 電話など連絡手段は、非常用電源に接続しておく、あるいは内線電話に加えてトランシーバーを確保するなど、停電への対策をとっておく。

表 4-20 職員等の確保

① 介護職	<ul style="list-style-type: none"> 地方のホームでは介護職の多くが近隣に居住しているため自動車通勤のため参集可能性は高い。道路が通行止めになる可能性もあり、近隣居住者が重要な参集要員となる。 日常的に勤務ローテーションを行うなどで利用者全員の情報介護職
-------	---

	<p>員が共有していれば、他部門であっても代替可能である。</p> <ul style="list-style-type: none"> 外部応援者等には、日常的に介護に必要な利用者の情報（特にしてはいけないこと）をまとめたケアポイント票などの文書化が有効である。少なくとも名札は必要である。 利用者のことを答えられるホーム職員が少なくとも1名いれば、応援職員に指示が可能となる。
② 看護職	<p>全ての医療関連行為に関する業務の実施にあたり、看護職はボトルネックとなる。地域内や法人内で複数の連携先を確保しておく必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> 地方のホームでは看護職も自動車通勤のため参集しやすい。ただし、もともと人数が少ないため不足する可能性もある。 応援の看護師でも対応できるように、薬などを分かりやすく準備しておく。 介護職が行える医療行為⁵⁾については介護職が訓練しておく。
③ 嘱託医	<p>体調を崩しやすい高齢者にとって、医師による定期的な医薬品の処方や診察は不可欠である。容態急変や医薬品入手等において嘱託医もボトルネックとなる。</p> <ul style="list-style-type: none"> 嘱託医は近隣の医師1名という場合があるが、医師が他のけが人や救急対応すると、ホームに来られない可能性がある。 災害医療派遣チーム（DMAT）による支援が期待できるが、地域の医師会や法人内で複数の嘱託医の連携先を確保する。

表 4-21 耐震化及び転倒防止等対策等

① 施設の耐震化	<p>耐震性に欠ける施設は、地震災害で最も大きな被害をもたらす可能性があり、早急に耐震化する必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> 老朽化した施設、特に1981年の新耐震基準以前の施設については早急に耐震診断を行い、必要な耐震化対策を行う。
② 什器、家具、機器等の転倒防止	<p>近年の地震災害では、什器、家具等の転倒により多くのけが人が出ており、転倒防止等対策は非常に重要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ロッカー、自動販売機等の転倒防止措置を行う。 窓ガラス、看板、広告塔等の落下、飛散防止措置を行う。 薬品棚には薬品類等の転倒、落下防止措置を行う。 危険物等の流出、漏えい措置を行う。 高所に置かれた重量物は低所に移動する。

表 4-22 ライフライン確保

① 電気	<ul style="list-style-type: none"> 非常用自家発電装置について、稼動可能時間や使用方法、用途等を把握する。外部業者の点検の際などに確認し、どの職員でも対応できるよう手順書を作成しておく。 ポータブル発電機について、用途に合わせた必要数・必要時間などを検討する。電力を使用する資機材（エアーマット、吸引機等）とその利用頻度等から、発電機の数や燃料備蓄について検討しておく。 一般的なホームにおいては、3日程度の停電を見込んで備えておく。
------	---

	<p>(事例) 医療系を併設したホームへは電力会社が電源車を派遣して、電気を供給した。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 空調は停電により停止する可能性が高い。空調の停止により体調を崩す可能性のある利用者がある場合は、夏季・冬季それぞれに電力を使用しない冷暖房器具・用品とその燃料を確保する。 • 非常用電源に接続していない設備機器等は使用不能となるため、電力を使用しない代替機器等で対応する。 • 体位変換・じょくそう処置は、エアーマットの使用ができなくなることにより、じょくそうになりにくいマットを使用するか、人手で体位変換を対応する。 • コールは、巡回強化により対応する。 • 吸引・吸痰は、自家発電やポータブル発電機を使用する。 • 滅菌消毒は煮沸消毒で対応する。 • 清掃は掃除機が使えないため、掃き掃除で行う。 • モーニングケア、ナイトケア等は、日中の明るい時間帯に実施する。
<p>② 上 下水</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 上水道を利用している場合、断水により水を使用できなくなる。受水層・貯水槽があっても、汲み上げ等に電力を使用している場合は停電で使用できなくなる。水槽の残余分は利用できる。 • 井戸水利用では上水道断水の影響を受けないが、汲み上げに電力を使用している場合、停電で使用できなくなる。手動で汲み上げることができれば、タンク等を備蓄しておく。 • 調理、食事・補水は、備蓄の水、容器で対応する。井戸水、受水槽が使えないことも想定して、ペットボトル等でも飲用水を確保する。 <p>(事例) 地震以降に、井戸水がにごって使用できなくなった。 受水槽があっても設備に被害を受けて、使用できなかった。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 入浴はウエットティッシュによる清拭で代替する。寒冷時には加温措置等をする。 • モーニングケア、保清、じょくそう処置等の洗浄はウエットティッシュで代替する。 • 排泄は、下水が使えない場合など、おむつで代替する。汲み置き水の利用も検討する。
<p>③ ガ ス</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 都市ガスを使っている場合は、長期に使用不能となることを想定する。 • プロパンガスを利用しているホームは、都市ガスと比較してガスを使用することが出来る可能性が高いが、配管の不具合等により使用できないことも想定されるため、カセットコンロとガスボンベを備蓄する。専門業者が点検し安全を確認した上で、利用する。 • 災害時には炊き出しを行うことを想定し、平時から訓練を行う。暖かい食事の提供等を重視するホームにおいては、十分な薪の備蓄と炊き出し用の調理器具等を用意しておく。 • 入浴はウエットティッシュによる清拭で代替する。 • 調理は備蓄食料品を利用したり、カセットコンロにより調理する。

表 4-23 備蓄

<p>備蓄</p>	<p>備蓄品はリスト化して管理し、適切な補充方法を定めておく。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 水や食料は、通常とは別に 3 日間分以上を備蓄する。 • 水は調理用だけでなく、飲用や洗浄等の業務用、職員用を計算して備蓄しておく。また、災害時要援護者を受け入れることになると想定されるため、ある程度の人数分を備蓄に加えるとよい。 • 食料は通常の非常食だけでなく、必要に応じて嚙下障害者用食事や減塩食の備蓄も加える。 • 期限間近の食料を活用して、水やガス、電力が使えないことを想定した調理の訓練を行う。 <p>(事例)</p> <p>保存期限間近の水や食料を、ホームのイベントや炊きだし訓練で費消しているホームがあった。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 経管栄養食品は通常、在庫が多めにある。追加発注のタイミングを前倒しして品薄状態を防ぐ。 • 排泄介助を必要としない利用者や職員用に、ポータブルトイレや組み立て式トイレを備蓄する。 • 新型インフルエンザ対策にも活用できるように、消毒液やマスクを多めに備蓄する。 • 車のガソリンは半分程度になったら補充する。
-----------	---

表 4-24 教育・訓練

<p>教育・訓練</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 教育・訓練については、消防計画上のものと BCP をあわせて、計画的に行う。 • 研修、訓練の結果により BCP を見直し、継続的に BCP のレベル向上を図る。 • 消火・通報・避難誘導のほか、夜間対応訓練、救命救急訓練、安否確認訓練、緊急連絡訓練、参集訓練、炊き出し訓練などを定期的に行い、課題等があれば計画やマニュアル等を修正する。 • 避難訓練などにおいて、動ける利用者は参加してもらおうが、動かせない利用者は不参加とする場合がある。利用者運び出す、備蓄品を使用して介助を行う等の実働訓練は、利用者の状態等によって困難ではあるが、事業継続の観点からは、通常の業務が継続できるかどうかを確認するうえで重要である。代替として机上訓練を行うなど、実際の被災を想定したイメージを膨らませる訓練を検討する。 • 自家発電装置の使用方法は、訓練や業者の施設・設備点検の機会などに立会い、確認する。
--------------	--

4-4-6 自助努力で解決困難な課題と提言

上記の課題の中で、ホームの自助努力だけでは対応が困難な課題をさらに検討した。これらについて、国、自治体、ホームの関係者らと連携した解決の方向性について提言する。

4-4-6-1 介護職員及び看護職員の確保

ホームにおいては、何よりも介護、看護ニーズを充足する人員を至急に確保することが重要である。被災地では、職員自身が被災したり、交通が寸断されることにより職員の確保が困難になる可能性がある。介護職員については、担当の職員だけでなく他部門の職員も介護ができるように利用者の情報を共有したり、専門ボランティアが介護の一部を担うことで対応するように準備することが重要である。看護職員は医療行為に関し、他職種では代替できないため外部からの受け入れも含めて、事前にその確保策を確立する必要がある。

地方部では、近隣の低層建物に居住していたり、道路が広く迂回路も確保しやすい状況で車通勤しているなどにより、人員の確保は比較的容易である。反対に都市部では遠隔地からの電車通勤、密集市街地に居住するなど参集が困難なホームも多い。

参集人員が少ないホームでは、まずホーム独自で可能な体制を検討しなくてはならない。たとえば少ない人員での介護対応策をまとめるほか、通所施設の閉鎖による人員の配置換えなどをする必要がある。このため日常から、入所、短期入所、通所相互に人事交流をおこなったり、ホーム単独では人員確保が困難な場合もあることから、法人内での応援協定による派遣なども検討する。

国や自治体へは、同時被災を受けない地域から職員の派遣を受け入れる広域支援体制の構築を提案する。地域ごとに大規模な社会福祉法人が窓口となって、相互に災害時の派遣や受け入れの調整を行えるように検討することから始めてはどうだろうか。すでに、ライフライン、医療や看護の分野では広域支援について一定の制度化がなされており、福祉分野についても早急な取り組みが求められている。

4-4-6-2 医師の確保

ホームの利用者は、ほぼ全員が慢性疾患等による処方薬を必要としており、医師の処方により経管栄養剤を摂取している者も多い。通常は1人の嘱託医が診断、処方を行っている。災害時には、利用者の診断、処方の継続に加え、温度管理やケアの不十分さなどの環境変化により医療ニーズが増えるため、医師の確保は一層重要になる。一方で、医師は自身の安全を確保し、地域のけが人や在宅患者の健康悪化にも対応する必要があるため、ホームの医師確保が困難になる可能性が高くなる。

そこで、第1に、ホームが自助努力として災害時に協力できる医師を近隣で複数確保することが必要だ。第2に、医師会、病院、地域医療センター等と連

携し、組織的に医療ニーズに対応できるように協定などを結ぶことが考えられる。第3に自治体等が地域の福祉施設と医師、医療施設との連絡調整役として役割を果たすことが期待される。このとき、地域内だけでなく、同時被災を受けない地域との相互協力を考えておくことも重要である。

国、都道府県が、災害時の医療と福祉の連携について、関係者に働きかけ、制度化することでナショナルミニマムとしての医療の確保をすることを提案する。

4-4-6-3 施設の耐震化促進策

1981年6月以前に建築確認を受けた施設については、特に耐震性の不足が懸念される。基本的に利潤を積み立てしない社会福祉法人にあっては、施設整備に投資する余力が大きくはない。したがって、ホームの自発的な耐震化努力に待つのではなく、一定の政策支援が必要となる。

まず、旧耐震施設の耐震診断を義務付ける必要があり、近いうちに大規模地震が見込まれる地域から早急に実施すべきである。その結果、耐震補強や建て替えが必要な施設については、行政が窓口となって具体的な補強方法、資金の調達を支援するなど、全面的な支援をすることを提案する。また、施設内の什器、設備についても転倒や落下防止対策を推進する必要がある。

4-4-6-4 備蓄物資の確保策

ホームの備蓄物資については、それぞれ独自に行われている。本調査の対象となったホームでは、概ね3日分の食料、水などを用意していた。しかし、その内容はバラバラで、納入業者が点検して補充する仕組みに頼っている。基本的には備蓄物資の種類、量について一定の基準は作りやすいので、そのうえで、地域性やホームの独自性を加味した備蓄の確保を進めるべきである。国や都道府県レベルで備蓄についての基準を検討し、ホームに推奨することを提案する。

4-4-7 事業継続の基本方針

これまでの具体的な検討から、帰納的にホームの事業継続の基本方針を検討し、ホーム職員とのヒアリングにより有用であるものを整理した。

4-4-7-1 事業の継続・休止等

- ・利用者の生命・生活を維持するために、生命・生活に直結する業務を中心に継続し、その他は縮小あるいは休止とする。
- ・基本的には、入所・短期入所・通所の全部門ともに同じ対応とする。ただし、

施設自体の被害状況や通所サービス利用者の状況などによっては、通所部門を休止して、地域の災害時要援護者の受け入れを検討する。

・通所事業を休止した場合にも、通所サービス利用者に対して、必要に応じて在宅サービスなどの代替策を実施する。

4-4-7-2 事業継続対策と連携・情報

・停電などライフラインの停止によって利用者の生命の維持を脅かす可能性のある業務については、人的資源や備蓄品を優先的に活用する。

・優先度の高い医療関連行為に関する業務の実施にあたり、看護職や嘱託医がボトルネックとなる。非常時に迅速な対応と円滑な連携が可能となるよう、日常から複数の連携先を確保する。

・介護及び看護業務を実施する上で、利用者の情報が不可欠である。日頃からの職員間での情報共有に加えて、被災時に駆けつける外部応援者とも速やかに情報共有が行なえる仕組みが必要である。

4-4-7-3 ホームの強みを活かした独自の対策

ホームには、理念、気候、立地条件、建物の強さ、近隣居住職員、これまでの訓練の蓄積、同一法人内で医療業務を実施、地域との連携など様々な強みがある。これらの強みを活かすことにより、比較的容易に強力な対策をとることができる可能性がある。

4-4-8 大都市部でのBCPガイドラインの必要性

筆者らは本研究のガイドラインを、地方都市のホームのヒアリングに基づいて作成したが、地方ならではの災害対応力に支えられていることを痛感した。

たとえば、職員の多くは近所に居住するか車で通勤しているため公共交通遮断の影響を受けずに参集が可能である。燃料についても都市ガスに頼るのではなくプロパンガスや薪を利用できる。食糧を備蓄する倉庫のスペースも広く、水も井戸水や川の水を活用できる。また、被災を受けていない大都市部からの人的、物的支援も期待できる。

本研究の成果を踏まえると、大都市部のホームについては、より厳しい条件が浮上する。たとえば、ライフライン回復の遅れ、職員の安否確認の困難さと参集率の低さ、備蓄スペースの不足、ケアマネージャーとの連絡の困難さ、医師・看護師の確保の困難さ、類焼火災の危険度、多数の地域住民の避難、支援者の到着の困難さ、等々多くの障害が想定される。

近未来に予測される首都直下地震、東海地震、東南海・南海地震など大都市

部での大地震に備えた BCP ガイドラインを作成する必要性は極めて高い。

4-5 防災基本条例の施策化

板橋区は、災害時要援護者の支援に関しては、福祉部局との連携が必要であり、防災基本条例制定後に次の施策に取り組んだ。

①火災報知器の設置、家具転倒防止器具の取付助成

・ひとり暮らし高齢者の住宅に火災報知器を設置し、家具転倒防止器具の取り付けを助成する。

②災害時における手話通訳の支援協定の締結

・災害時に聴覚障害者の安全を確保するため、手話通訳に関する支援のための協定を締結する。(2002年7月29日協定締結)

③障害者・外国人の地域の防災訓練への参加

・防災とボランティア週間に実施する防災訓練に、障害者・外国人も参加して災害時要援護者支援対策を推進する。



図4-1 要援護者の避難支援訓練

出典：筆者撮影

また、災害時要援護者支援を具体化するために、大妻女子大学・東京ガスとともに共同研究を行い、下記のマップを試作的に作成した。なお、公表を含めた利用方法について整理できなかったため、活用はできていない。災害時要援護者の支援については、個人情報の問題や膨大な要援護者と支援者をどうマッチングするかなど課題が多く、十分な進展がなかった。

要援護者マップのイメージ



図4-2 要援護者マップのイメージ

出典：板橋区・大妻女子大学・東京ガス共同研究による試作的マップ

4-6 東日本大震災以後の災害時要援護者支援対策

板橋区は、東日本大震災後に独自に地域防災計画をはじめとして防災対策全般を見直し、災害時要援護者については、国に先立つ2013年2月に「板橋区災害時要援護者支援計画」を策定した。ここでは、避難支援にとどまらず、全体的な災害時要援護者支援について取組項目、計画の概要、目標を明示したものとなっている。その概要は次のとおりである。

表4-25 災害時要援護者情報

取組項目	概要	目標
要援護者情報の収集・整備	各所管部署と連携し、新たな災害時要援護者名簿を作成する。	早期に実施
	現在の要援護者名簿から新たな災害時要援護者名簿へ移行する。	早期に実施
	「災害時要援護者名簿」の対象者の範囲を変更する。	25年度実施
	民生委員・地域包括支援センター・居宅介護支援事業者（ケアマネジャー）・訪問介護事業者等の関係機関が保有する情報の活用と連携を検討する。	25年度以降実施

	訪問看護ステーション等と連携し、在宅で人工呼吸器を使用している患者情報を把握する。	引き続き協議
	区で把握した在宅人工呼吸器使用者のうち、災害時個別支援計画の作成等のため、個人情報提供に同意した者について、在宅人工呼吸器使用者名簿を作成する。	24年度着手 引き続き実施

表4-26 平常時における避難支援体制

取組項目	概要	目標
関係機関との連携	板橋区災害医療連携会議において、区の計画・災害時の役割等について確認し、協力を依頼するとともに、災害拠点病院・災害拠点連携病院における要援護者受け入れについて連携体制を構築する。	25年度設置
	訪問看護ステーション・地域包括支援センターに対して災害時の役割等について確認し、連携体制を構築する。	引き続き協議
	要援護者が使用している医療機器メーカーを把握し、災害時の対応について協議する。	引き続き協議
	区薬剤師会等と連携し、災害時における医薬品の備蓄及び供給体制を構築する。	25年度構築
	訪問介護事業者等に、居宅支援だけでなく避難所における要援護者のケアに関する連携体制を構築する。	早期に実施
	手話通訳者、ガイドヘルパーなど、支援者、支援団体との連携について検討する。	引き続き実施

表 4 - 2 7 情報伝達手段の整備

取組項目	概要	目標
情報伝達手段の整備	既存のアナログ同報系無線をデジタル同報系無線へ更新する。	24年度完了
	区役所本庁舎と赤塚支所の2か所に同報系無線操作卓を設置する。	24年度完了
	同報系無線の放送内容を電話で確認することができる自動音声応答システムを導入する。	25年度稼働
	河川の氾濫の危険性を大音量で知らせるため、モーターサイレンを河川流域12か所に新設する。	25年度稼働
	屋外放送設備を3年で60か所増設する。	27年度完了予定
	防災情報メールの登録用QRコードを防災ガイドブックやわたしの便利帳、区設掲示板に掲載し周知を行う。	引き続き実施
	防災情報メールについて、区民事務所や地域センターの窓口でチラシを配布する。	引き続き実施
防災情報メールについて、住民防災組織や区民消火隊を対象とする訓練や防災フェア等のイベントで周知を行う。	引き続き実施	

表4-28 安否確認及び避難誘導

取組項目	概要	目標
住民防災組織等における支援体制の確立	安否確認や避難誘導、情報管理体制の確立を促進し、平常時から災害時要援護者名簿を提供できる体制を整備する。	早期に実施

表4-29 避難所及び在宅避難における支援

取組項目	概要	目標
指定避難所における支援体制の整備	指定避難所の運営マニュアルを作成し、指定避難所における、災害時要援護者対応について具体的な方策を定める。	24年度マニュアル作成
	避難所班職員から担当者を決定し、学校防災連絡会へ参加する。	24年度着手引き続き実施
福祉避難所における支援体制の整備	福祉園・特別養護老人ホーム・介護老人保健施設などの施設が新たに設立された場合は災害時協定を締結する。	引き続き実施
	東京都立特別支援学校及び民間福祉施設等に福祉避難所協定の締結を働きかける。	早期に実施
	要援護者を受入れる二次的なスペースとして、区施設である「いこいの家」、「ふれあい館」の活用を図る。	25年度実施予定
	福祉避難所の運営マニュアルを作成し、各施設での福祉避難所の設置・運営のための具体的な方策を定める。	24年度マニュアル作成。その他は引き続き実施
	区と福祉避難所の役割を明確にし、支援策を確立する。	早期に実施
	担架ベッドや毛布など備蓄物資を整備を継続的に進め、その他の必要な物資について事業者と協議の上決定し、整備を行う。	引き続き実施
在宅避難における支援体制の整備 <人工呼吸器使用者> <要医療援護者(人工呼吸器使用者を除く)>	板橋区医師会等から協力を得て収集した酸素の提供場所、人工呼吸器・吸引器の電源提供場所、透析可能医療機関等情報を提供し、適切な医療機関へつなげる体制を整備する。	引き続き協議
	東京都在宅人工呼吸器使用者災害時支援指針をもとに、個別支援計画を策定する。	24年度着手引き続き実施
	個別支援計画作成につなげるため、「災害時の手引き」を作成し、訪問看護ステーションを通じて配付する。	24年度着手 25年度実施

表 4 - 3 0 人材の確保

取組項目	概要	目標
地域における人材の確保	区民防災大学に災害時要援護者対策講習のコースを設定する。	引き続き実施
	町会や自治会の防災訓練において、要援護者を含めた訓練等の実施を促進するとともに、要援護者とその家族の参加に対する支援を行う。	引き続き実施
	町会や自治会、マンション管理組合などが主催する講座・研修会・学習会に講師を派遣する。	24年度着手 引き続き実施
	いたばし総合ボランティアセンターで実施する災害ボランティア養成講座に、災害時要援護者理解に関する項目を設定する。	引き続き実施
	福祉サービス提供事業者の業務継続計画（BCP）策定について、支援する。	引き続き実施
広域的な応援要請と受入体制	相互援助協定自治体と首長会議を年に1回、担当者会議を年に1回以上開催する。	引き続き実施
	東京都とボランティア等に関する情報を交換し、効果的な連携のための体制づくりを推進する。	早期に実施
	相互援助協定自治体の特別養護老人ホーム等における、要援護者の受け入れについて検討する。	引き続き実施

表 4 - 3 1 日頃の備え

取組項目	概要	目標
防災知識の普及啓発	防災ガイドブックを作成し、区民事務所・地域センター窓口で配布する。	引き続き実施
	防災訓練や防災フェア等のイベントで、平常時からの備えに関する知識の普及啓発を行う。	引き続き実施
	区が実施する減災対策について、案内チラシやホームページ等を活用し普及啓発を行う。	引き続き実施
	災害時要援護者を対象とした、チラシを作成し、関係窓口で配布を行う。	早期に実施

(出 典 : 板 橋 区 ホ ー ム ペ ー ジ
http://www.city.itabashi.tokyo.jp/c_kurashi/053/attached/attach_53820_2.pdf)

また、縦割りを超えて総合的に要援護者支援対策を実施するために福祉、医療保健、防災、地域振興部署等による災害時要援護者支援検討委員会を開催し、「在宅の要援護者に対する支援」、「避難所での要援護者支援」、「個別避難支援プラン」等を継続的に検討することとした。

小括

災害時要援護者支援対策は、国の災害時要援護者の避難支援ガイドライン(2005.3)、同改定ガイドライン(2006.3)で初めて取りまとめられた。しかし、東日本大震災では、要援護者は、避難情報の伝達、避難支援、避難生活等、様々な場面で十分な対応、支援が受けられない状況が多くあった。災害時要援護者の避難支援においては、家族以外では近隣の助け合いとともに、福祉関係者が同程度に重要な役割を果たしていたことがわかった。そこで、国の検討会報告書(2013.3)では福祉事業者が果たす役割について多くの提案がなされたが、ガイドラインではほとんどが削除された。

福祉施設(対象:579施設)では、事業継続計画(BCP)を策定したのは4.5%、策定中が6.9%と他業種と比べると最も低い。先行した事業継続計画(BCP)ガイドラインは、ライフラインが通常通り稼働されていたり、通常業務についての分析がなされていなかった。

そこで、地方都市のホームがBCPを策定するために必要な災害時対応業務や通常業務を調査、分析し、課題と対策を検討してガイドラインを作成した。

ガイドラインの想定シナリオは、職員が最も少ない時間である平日の早朝6時に震度6強の地震が発生、30%の職員が出勤し、建物は躯体、内部被害ともに損傷はほとんどなし、ライフラインは電力、ガス、水道が3日間停止、電話は災害時優先回線以外は不通である。地方の中小都市で被災地又は災害対応の先進的な4ホームを選定した。

具体的な作成手順は、事前調査票でインフラ等の状況調査、第1次ヒアリング、事業継続計画(BCP)基本文書素案作成、第2次ヒアリング、各ホームの事業継続計画(BCP)基本文書作成、共通事項、重要事項をとりまとめたガイドラインの作成、である。

ガイドラインの内容は、重要な災害時対応業務について発災直後、発災当日、翌日～3日後、4日目以降の時系列で一覧を示した。また、介護の主要業務について優先業務の継続・縮小の考え方と必要物資、備蓄可能な資源に分けて整理した。ホームが災害時対応業務、介護における優先業務を実施するにあたり、

現在の体制、準備状況とのギャップを分析し、主要な課題を抽出した。この課題に対し、ヒアリングや被災事例等をもとに対策を検討した。ホームの自助努力だけでは対応が困難な課題を、職員の確保、医師の確保、施設の耐震化、物資の備蓄に分けてさらに検討し、国、自治体、ホームの関係者らと連携した解決の方向性について提言した。また、具体的な検討から、帰納的にホームの事業継続の基本方針、基本対策を検討し、ホーム職員とのヒアリングにより有用であるものを整理した。

今後は、より条件が厳しい大都市部での事業継続計画(BCP)ガイドラインの作成が課題である。

板橋区の災害時要援護者の支援については、個人情報の問題や膨大な要援護者と支援者をどうマッチングするかなど課題が多く、十分な進展がなかったが、東日本大震災以後、総合的な災害時要援護者支援計画を策定し取組を強化している。

第5章 応急対応～実践的防災訓練、初動対応マニュアル及び自治体間連携による職員派遣～

災害が発生すれば、基礎自治体は即座にさまざまな応急対応に追われる。しかも、人命救助や地域の最低限の機能回復を主目的とする活動であり、住民やマスコミの注目度も高い。これまでの大災害では、必ずしも十分な対応がなされてきたとは言えない状況にある。

5-1 応急対応の課題

大災害ともなると、応急対応は行政の活動に加え、住民や事業者、ボランティア・NPO等による自助、共助が重要な役割を果たす。しかし、ほとんどの自治体では、災害発生時に十分な対応ができるような実践的訓練をしたり、連携体制を構築しているとまで言える状況にはない。

また、応急対応の種類は救助、搜索、医療、避難、消火、避難所運営、応急仮設住宅、水・食料・物資配布、ボランティア、心のケア、道路啓開、がれき処理など多岐にわたる。しかも、その多くは日常業務で経験することが少ない。それにも関わらず、自治体職員の防災教育・訓練が不十分なうえ、地域防災計画が総括的な記載にとどまることが多いため、自治体職員が的確に対応することが難しい状況にある。

また、職員の初動マニュアルも十分に整備されていない。他自治体との応援協定は東日本大震災以後、その重要性が改めて認知され、また災害対策基本法の改正により自治体の努力義務とされたこともあって進んではいるが、具体的な体制づくり、支援・受援の計画、訓練もほとんど行われていない。

板橋区では、阪神・淡路大震災の教訓を生かして、筆者が防災課長に着任した2000年度において、100万食以上の食糧の備蓄、52万区民1か月分の水の確保をはじめとして防災対策の充実に努めていた。また、区民の防災意識も相対的には高く、板橋区の総合防災訓練は毎年18会場にわけて2万人以上の区民が参加しており、これは、都内自治体で最も参加者の多い訓練である。さらに、12の自治体と災害時相互援助協定を結ぶほか、特別区や民間企業142団体との間で80の防災協定を締結し、その数は23区の中でもトップクラスであった。

しかし、想定される首都直下地震に向けての応急対応力は、これまでの大災害対応事例を見る限りは、不十分と言わざるを得なかった。第1に、防災訓練は定例的な避難行動、消火器による初期消火、応急救護、防災機関の展示見学、消防団による放水、炊き出しなどであり、マンネリ化と言える状況であった。第2に、初動マニュアルの体裁が十分に整っておらず、それぞれ担当の部課任

せになっており、訓練もほとんど行われていなかった。第 3 に、災害時相互応援協定はあったが、具体的な体制づくり、計画作成や職員間の顔合わせや連携がなされておらず、その実効性が不安であった。

これらの課題に対応して、最初に 2002 年の防災基本条例の施行により、応急対応の充実をはかるために、板橋区が小中学生向けに新たに実施した災害イメージトレーニング DIG、救命講習 GIS、GPS を活用した実践的避難訓練等を実施したので、その内容について報告する。次に、「誰が命令するか」ではなく「何を目標とするか」を重視した、自治体職員向けの地震応急対応マニュアルについて検討し、考察する。最後に、大災害時に不可欠な自治体間連携による職員派遣について、東日本大震災の事例をもとに考察し、提言する。

5-2 板橋区における実践的防災訓練の取組

防災訓練は、近い将来に予想される災害から貴重な命を守るとともに、防災意識の高い人材を育成して社会全体の防災力を高めるために重要だ。しかし、全国の小中学校では、いまだに定期的な一過性の避難訓練を行っていることが多い。防災訓練の目的は、自らの身は自らで守るという意識を育て、そのために必要な知識、技術を身につけ、確認することにある。避難訓練のように、教員の指示に基づいて逃げるだけならば、防災意識、知識、技術の習得にはほとんど結びつかないのは自明だ。

そこで、今後は災害に関する基本的な知識、初期消火や応急救護の知識を与える防災教育がまず必要である。次に、実際に訓練し、使えるように行動力を磨かなければならない。そして、自分さえ助かれば良いのではなく、社会の中で支えあって生きていることを自覚して、助け合いやボランティア精神を育むことが大切である。

5-2-1 小中学校の防災訓練

地震がどういうものかわからなければ、真剣に地震への対応を考えることはできない。小中学生ならば、地震発生から時間の経過にともなって、自分の周辺でどのような事が起こるかを具体的にイメージできることがまず重要である。さらに、その状況に対して適切に対応できるように自ら考えられるのが望ましい。

そのためには、実践的でリアリティのある訓練を、子どもたちの発達段階に応じて積み重ねる必要がある。板橋区は、小学校の低学年であれば、家族と落ち合う避難場所まで歩かせたり、実際にタンスを倒してその下敷きになることをイメージさせたりする訓練を実施した。

2001年、板橋区立蓮根小学校児童の前でダンスが倒れる実演



出典：防災教育チャレンジプランホームページ

小学校高学年になると、実際にまち歩きをして、地図にまちの危険個所などの地域情報を書き込みながら、手作りのハザードマップを作製した例もある。また、学校の防災倉庫の点検を行い、備蓄物資の種類や防災資器材の使い方を学んだり、夜間の宿泊訓練をすることも災害イメージを作るために効果的である。

2002年、板橋区立舟渡小学校の防災キャンプ



出典：筆者撮影

住民がゲーム感覚で災害対応策を身につけられるように開発された訓練方式に DIG がある。DIG は「Disaster Imagination Game」の略で、日常生活で見落としている地域の災害関連情報を再発見することが狙いである³⁵。実際には、10 人前後のグループに分かれ、住民が地図に避難所や危険個所などの地域情報を書き込みながら、手作りのハザードマップを作製する。また、上級になると災害想定を基に、テーブルの上に広げた大きな住宅地図に倒壊家屋やブロック塀などの危険個所、また避難所、病院などの安全箇所をマジックで色分けしていく。

2001 年、「安全安心まちづくり」ワークショップでの DIG



出典：筆者撮影

2001 年に板橋区で行われた「安全・安心まちづくり」ワークショップでは、地域の住民のグループと志村第 3 中学校の中学生グループが DIG を行った。学校の周囲の地図を用意して、道路、病院、住宅などのまちの状況を把握する。大地震を想定して、実際にまちを歩きながら危険な道や建物があったら、仲間と対話しながら地図に被害などを書き込んでいく。

これにより、自分たちのまちが災害にあったら、どのように変わるかを具体的にイメージできるようになっていく。大人より中学生のほうがずっと地域の細かい状況を把握しているのには驚きだった。DIG は、参加者を元気にする。それは、参加者が気持ちを一つにして災害に立ち向かっていると実感するためではないかと考えられる。

5-2-3 中学生普通救命講習会

大規模災害時など、同時に多数の傷病者が発生したときは、平常時のように

救急車に期待することは困難だ。このようなときは、自分たちの生命・身体は自分たちで守るという心構え、見知らぬ他人であっても助けようとする人間愛が大切である。そのためには、中学生など早い段階で応急手当の正しい知識と技術を覚えて、実行することが効果的だ。それが傷病者が発生したとき、放置することなく、誰かがすぐに手当を行うような社会をつくっていく。

板橋区では、2000年の防災の日に志村第一中学校の3年生全員が普通救命講習を受講したことを契機に、2001年には22校2600人が、2002年には区立全中学校24校で約3千人が普通救命講習を受講した。

この取り組みは、中学生に命の大切さを身を持って感じてもらうこと、社会の一員として救命技術を身につけること、大災害時に地域の中で落ち着いて活動できることなど、一石二鳥三鳥の効果を狙っている。この取り組みにより、年間約3千人、10年で3万人もの若い救命活動の担い手が区内にくまなく育ち、安全・安心のまちづくりに役立つことが期待された。そして、この事業はその後1年も途切れることなく継続し、平成25年度においてもすべての区立中学校22校（2校が統廃合）で2,783名が修了している。

2001年度 板橋区立高島第1中学校における普通救命講習



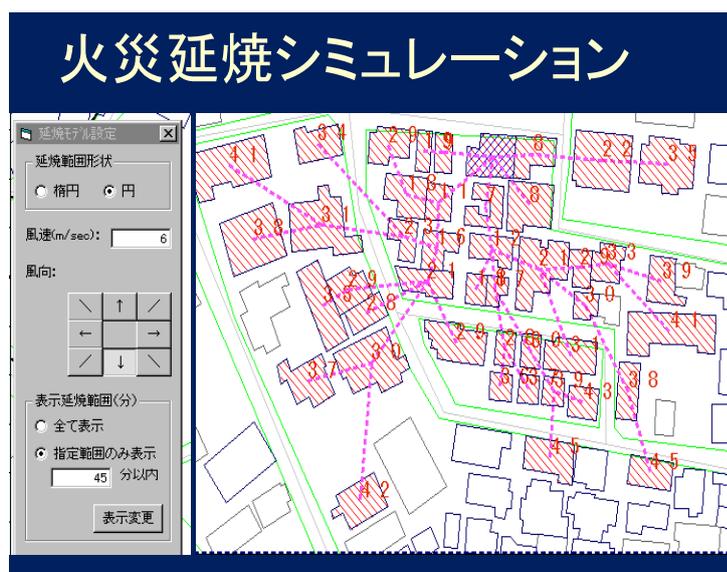
出典：防災教育チャレンジプランホームページ

講習用の人形を前に、照れ臭そうにして話を聞いている中学生が、人工呼吸や心肺蘇生をするうちに次第に熱心になり、目を輝かせて実技に取り組むようになる。最後の効果測定に真剣に臨む姿は感動的ですからある。卒業時には、普通救命技能認定証が第2の卒業証書として授与される。板橋区の場合、東京救急協会、板橋・志村両消防署職員、消防団員、区防災課職員が連携をとって、

中学生を指導している。全国に広げたい事業である。

5-2-4 GIS、GPSを活用した避難訓練

2003年7月、板橋区はできるだけリアルな被害想定に基づいて避難訓練を実施するために、大妻女子大学、東京ガスとの協力によりGISで火災延焼シミュレーションを作成し、木造密集市街地である大谷口2丁目地区の住民に、例年通りの避難ルートで避難してもらった。



出典：筆者資料、板橋区・大妻女子大学・東京ガス共同研究による試作的マップ

そして、当日は、住民に知らせずシミュレーションによる延焼火災現場で職員が火災発生のために通行止めの看板を出した。住民は、その場で別のルートを選択して避難を行った。移動の記録はセコム株式会社の支援により、GPSで把握し、表示した。



通行止めの看板と避難する住民（1）

出典：筆者資料



通行止めの看板と避難する住民（2）

出典：筆者資料



住民の避難経路と避難時間

出典：筆者資料

避難訓練後、上記の火災延焼シミュレーションで確認すると、避難者の一行は延焼火災に巻き込まれる結果となった。これは、GIS上の延焼シミュレーションと、GPSにより避難経路、時間を追跡できたことによって、初めて明らかにされた事例である。大谷口2丁目地区住民は、自ら経験したこと、わかりやすい情報を得られたことから、避難所までの経路を従来の狭い道ではなく、時間はかかるが固い建物が多い広い道路に変更した。

5-2-5 その他の応急対応

応急対応については、その後も防災部局の主導で様々な対策が行われている。ここでは、特徴的なものを時系列で示す。

- ・2010年度 板橋区業務継続計画（BCP）作成

災害時にも災害対応とともに、重要業務を継続するために、あらかじめ業務の絞り込み、要員の確保等を定めた業務継続計画（BCP）を作成した。

- ・2011年度 板橋区震災時職員初動マニュアル作成

大局的時系列的目標像に沿った震災時の職員初動マニュアルを職員参加で実施した。翌年度には、下部計画として詳細なマニュアルの作成に取り組んだ。このとき、各部の庶務担当課の所掌事務に「危機管理に関する各種計画の日常的な点検及び訓練に関すること」を加え、縦割り組織に危機管理の横串を刺した。

- ・2012年度 板橋区災害応急対策用物資備蓄体制最適化計画作成

災害時要援護者や女性に配慮した備蓄体制の最適化計画を作成し、これに基づく備蓄を行った。

- ・2012年度「板橋区防災のすゝめ」の改訂及び「訓練メニュー」の追加
平常時及び災害時の住民防災組織の活動マニュアルである、板橋区住民防災組織活動の手引き「板橋区防災のすゝめ」を2013年3月に改訂した。また、災害時に必要とされる活動を進めていくうえでのポイントやノウハウ、準備すべき事柄や技術向上のための方法を掲載した「訓練メニュー」を作成した。2013年度は、消火栓を活用した給水訓練などをメニューに追加する。

- ・2012年度 住民防災組織に貸与していたD級ポンプを新品への交換
- ・2012年度 人材育成としての区民防災大学の拡充
「防災リーダー³⁶養成講習」の実施を継続するとともに、「防災個別コース」として①住民防災組織配備資器材取扱講習②応急手当講習③地域防災マップ作成講習④避難所関係講習（避難所開設・運営）⑤要援護者関係講習を実施し、知識や技術の向上を図る。

- ・2013年度 区内を18地域に分け、地域別防災対策マニュアル及び防災マップの策定支援を開始（2015年度までに全地域で作成予定）

最初に区内全域の基礎データを収集・分析し、「地域別防災対策マニュアル及び防災マップ」（原案）を区が作成する。次に、40名程度の参加者を募り、基礎調査や災害想定等をもとにした課題の共有、まち歩きの実施、地域における平常時・災害時の防災対策などについて話し合うワークショップを4～5回実施し、防災対策マニュアル・防災マップを完成させる。

- ・2013年度 緊急地震速報システムの導入

全ての小中学校を含む区の施設の約300箇所緊急地震速報システムを導入し、児童生徒や施設利用者の安全確保を図る。

- ・2014年度 マンションの防災対策マニュアル作成

マンションにおいては、高層階での揺れの増幅による被災、家具類の転倒・落下、エレベータの停止などの課題があり、これに備えるマニュアルを作成した。

5-3 初動対応マニュアル

発災直後には、安易なトップダウンや現場任せは混乱に拍車をかけるに過ぎない。この項では、「誰が命令するか」ではなく「何を目標とするか」を重視した、自治体職員向けの地震応急対応マニュアルについて考察する。

5-3-1 地域防災計画と応急対応

発災直後は情報も乏しい中で、矢継ぎ早に膨大な応急対策業務を実施する必要がある。被害を局限し拡大を防ぐのは、地域防災計画の応急対策計画であるが、そこでは抽象的な指針が示されているに過ぎず、実務の基準としての役割を十分には果たし得ない。また、防災関係者以外はほとんど見る機会もない。

多くの自治体では、災害経験のほとんどない自治体職員に対して、具体的な応急対応ができるマニュアルが用意されず、十分な教育訓練が行われていないことが課題となっている。

5-3-2 応急対応マニュアルの意義

大災害が発生したときには、自治体は膨大な応急対策業務に追われる。さらに、時間の経過とともに応急対策へのニーズは様々に変化する。限られた人員、時間のなかでこれらのニーズをこなしていくためには、自治体職員の心構えはもとより、実務の基準となる具体的な地震応急対応マニュアルが不可欠になる。

なお、災害時には、想定しないことが起きるのが常であり、あらゆることをマニュアルに記載することはできない。したがって、想定外の事態に臨機に対応できる人間が求められる。このようなスキルは、災害経験を重ねることのできない自治体職員にとっては、被災地への支援を除けば、マニュアルの作成を通じて擬似的に習得するほかはない。

マニュアル作成者は、その効果と限界を理解しながら作成していく。さらに訓練・検証し、改訂することで、マニュアルと人間の両方を鍛え上げていく。この過程そのものに重要な意義がある。

5-3-3 トップダウンの課題

自治体の災害対策本部は、平常時と同様に、首長を本部長としたピラミッド型の組織図に基づいて活動することになっている。そして、平常時の組織が災害時にも同様な能力を発揮することを前提に役割が決まっている。

しかし、勤務時間外に災害が発生した場合(その時間のほうがはるかに長い)、首長からの命令を前提とすると、せっかく誰かが早く到着しても組織が機能せず、指示を待つことになる。そして、最悪の場合、首長が災害で負傷したり、参集が遅れて命令を出せないときは、全くの機能不全に陥る。事実、このような状況は、これまでの災害で何度も観察されている。

首長は、不確実な状況の下で、次々に意思決定を迫られる。錯綜する情報と多様な要請とが重なると、意思決定のスピードが遅くなりミスをする可能性が高くなる。危機管理となると急にトップへの権限集中と、トップダウンによる命令系統が重視される傾向があるが、膨大な問題が短時間に噴出するような危

機時においては、首長一人に判断を委ねるのは不合理である。

また、首長が行うべき防災訓練は意思決定訓練であり、職員の行う実技訓練と違う。意思決定訓練は、近年ようやく自治体でも図上訓練として実施されるようになったが、いまだ十分に確立されているとは言えない状況にある。意思決定は、大規模災害時には実動と同様に極めて重要である。首長が、訓練シナリオを単に読み上げるだけといった訓練をしていては効果は上がらない。

5-3-4 現場主導の課題

避難所の責任者、物資輸送の責任者、遺体安置所の責任者などのように現場ごとに責任者に判断を委ねることについて検討する。現場主導は、現場単位で実態に即した対策を取りやすくなる。ただ、責任者の個人的な資質に左右される。これを補うのが教育訓練であるが、その効果に満足していない職員は多い。典型的な不満としては、防災訓練がセレモニー化している、現場の職員は指図どおりに動いているだけ、短時間で実質的に得るものがほとんどない、などがある。自治体の防災訓練といえば訓練成果を披露するものか、台本のある形式的な訓練になっていて、その場で考えて対策を実施するような実践に即した訓練にはなっていないからだ。

ほとんどの自治体職員は過去に大きな災害を経験したことがない。災害時には、平常時にはありえない危険な状況のもとで、通信が途絶し、交通機関が止まり、停電状態で応急対策活動に従事しなければならない。このような厳しい状況においても有効な防災技能を身につけるためには、できるだけ災害時に近い環境のもとで訓練を繰り返すことが必要だ。

さらに、危機管理の中核となる防災関係職員でさえ、専門性の欠如が不安視される。FEMA（アメリカ連邦危機管理局）のレオ・ボスナー危機管理専門官は、日本の自治体の防災体制について「ほとんどの県庁と市町村の災害対応の職員は、片手間で災害対応任務を与えられているにすぎない。訓練もほんの少し受けるか、ほとんど受けないかのいずれかである。一方で、米国の全州政府、多くの米国の市には、常勤の危機管理専門職員が配置されている」と述べている³⁷。

全ての職員が十分な危機管理訓練を事前に受けられれば理想だが、多くの自治体にその余裕はないだろう。また、同じ職員を危機管理用に長期間配属することも難しい。あらゆることをマニュアル化することはできないし、人によってばらつきが出ることも避けられない。

もっと重大な問題は、現場にすべてを任せて他部門の動きがわからなくなると、次第に危機管理全体の整合性が取れなくなるということだ。それぞれの部

門ごとのミクロ的な最適さが優先され、必要な部門に必要な人材、資源が移動しなくなる危険性が出てくる。

5-3-5 分権型危機管理

危機時の業務は通常と違う。不慣れな現場の職員が自信をもって判断するのは確かに難しい。そこで、トップに権限を集中させることで責任問題を回避するインセンティブが働くが、それは職員の論理であって、住民の安全を守るものでないことを銘記すべきだ。住民からみると、これさえすれば責任は問われないという回避型では問題は解決しない。達成すべき目標に対して十分な手段を尽くしたかという視点から責任は追及されなければならない。

そこで、第三の道として、目標による管理³⁸を応用した分権型危機管理を提言する。

まず、緊急事態での最も効果的な戦略は、適切な担当者への権限委譲という分権だ。担当者は、その場で最適な行動を自ら考えすばやく実施できる。だが、同時にそれが全体の危機管理対策と整合性が取れていなければならない。そのためには、現場ごとの目標を、判断の目安として事前に設定しておくことが必要だ。

たとえば、災害時に飲料水を給水する現場の目標は、6時間後に被害地域の給水施設の安全を確認し、避難所や住民に給水できる体制を整え、12時間後に全ての避難所に給水が完了し、翌日以降も継続できる態勢をつくる、という具体的なものである。また、避難所の飲料水確保の目標は、少なくとも12時間は備蓄の水で持ちこたえられ、給水車を受け入れるまでに必要十分な給水量が算定され、飲み水を必要とする人すべてに行き渡る、など関係する部門との連携が取れていなければならない。

すなわち、目標はそれ自体が完璧であるとともに、他部門の目標と整合性が取れ、全体として秩序だっている必要がある。これならば、それほど専門的な訓練をしなくても、職員がその場に応じた必要最低限の対策を実施できる。

危機管理の目標は、住民の安全を守るという目的が明確であるがゆえに、住民・自治体で共有しやすい。その結果、すべての関係者は、命令や指示を待つことなく自発的に目標に向かって自在に動き、その結果として、最適な活動を導くことが可能になる。すなわち危機管理では「誰が命令するか」ではなく、「何を目標とするか」を事前に住民・自治体が決めておくことで、これまでよりはるかに迅速でモラルの高い行動が期待される³⁹。

5-3-6 現場支援がトップの役割

分権型危機管理ではトップの役割は、現場を支援することが中心になる。

第一に危機対策全体の進行を管理し、大きく展開することである。たとえばある部門が目標と比較して大きく遅れているならば、余裕のある部門から人材、資源を回したり、それでも不足する場合は外部からの支援を要請する。

危機の現場は、放送やインターネットの発達にともない世界中に劇場型危機として発信される。このとき、自治体の責任者として適切な説明をして住民を勇気づけ、マスコミに信頼されることで、無用の混乱を回避し、事後の速やかな復興へと道を開く。すなわち、住民、マスコミに対する説明責任を果たすことが重要である。

最後に、危機発生前には想定できなかった、高次元レベル（制度外の支援、財政負担、法制度の創設要求など）の戦略方針を先手先手で決定し、住民や現場の矛盾を解決するように支援することである。

十分な準備さえあれば、危機時におけるトップダウンと現場主導は決して対立するものではない。それぞれの特性を生かしつつ相補って危機に対処すべきものなのである。

5-3-7 米国 ICS との共通点

米国の ICS は、1970 年代に生まれ、1980 年代には全米の森林火災関係者の間で利用される組織運営システムとなった。その後、1990 年代には様々な種類の災害場面やイベント場面でも利用される危機対応に関する標準的な組織運営システムになる。

危機対応に必要な機能を指揮調整、事案処理、情報作戦、資源管理、庶務財務の 5 つに大別するが、その精神は誰もが指揮調整者の自覚でふるまうことにある。そのために状況認識を統一し、現場のことはできるだけ現場に権限を移譲する。それで対応できない場合は部局レベル、全庁レベルと上位レベルで対応する。上位レベルでの対応がスムーズにいくためには、組織間の協力連携を重視する。このような現場主義、現場支援の考え方は、上記の分権型危機管理と共通であり、世界標準的なシステムと言える。

5-3-8 地震災害応急対応マニュアルの全体像

（財）消防科学総合センターは、総務省消防庁から委託を受け、2002 年 7 月に「地震災害応急対応マニュアルのあり方等に関する研究会」（委員長 吉井博明東京経済大学教授）を設置し筆者も参加した。2003 年 3 月に地震災害に対する応急対応マニュアルの指針を作成している。ここでは、この研究会の議論を

ベースにしながらか、必要とされる応急対応マニュアルの全体像を見ていく。特に、これまであまり議論されなかった「時系列的大局的目標」や「意思決定をサポートするマニュアル」について紹介する。

5-3-8-1 時系列的大局的目標像

先に述べたように、自治体が地域で発生する地震災害を具体的に想定し、その活動現場ごとの大局的な目標像（ビジョン）を、時系列的に設定することは極めて重要である。首長を交えて全庁体制で検討し、それぞれの活動ごとに具体的な目標像を定めることができれば、これが自治体の全体的・具体的な目標となり、災害時の首長や責任者の判断指針となる。

5-3-8-2 災害イメージのトレーニング

自治体では首長はじめ管理職、防災担当職員及び一般職員が災害イメージを形成できるようにするトレーニングを行うことが大切である。これは、個人が自らの防災能力を高めるだけでなく、組織の災害対応能力を高めることに直結する。

このような観点から、2001年、2002年に板橋区は全管理職による図上訓練を実施し、災害発生直後の応急対応マニュアルの検証を行った。これは、職員の参集状況を踏まえ、火災や倒壊家屋、要救助者の数や場所、警察や消防からの応援要請、続々と集まる避難者、支援物資の申し出、自衛隊の拠点確保要請などの災害状況を伝達し、各管理職が自らの班で対応しなければならない業務を判断して対応策を記述する訓練である。これを4回繰り返すのだが、対応策の記述から判断する限り、管理職員の災害イメージの形成能力とマニュアルを読みこなす力は回を重ねるごとに顕著に向上した。

5-3-8-3 意思決定をサポートするマニュアル

板橋区の図上訓練では、一方で、職員用のマニュアルだけでは、首長や災害対策各部長レベルの意思決定を十分にサポートできないことが判明した。マニュアルは実働部隊の対策を時系列的に記述しているのだが、実際には救助と消火活動支援のどちらを優先すべきか、警察や消防の動きが遅いときに職員を派遣するのか、どの段階で自衛隊の応援要請を知事に求めるのか、など一義的には決まらず、高度な意思決定が必要な場面が多く生じるからだ。

そこで、迅速で適切な意思決定のためには、職員用のマニュアルに加え、首長（災害対策本部長）用のマニュアルと幹部職員用のマニュアルが必要と考えられる。

5-3-8-3-1 首長のためのマニュアル

トップの決定すべき事項が、優先順位を付して時系列的に示されたもの。たとえば、以下の項目は最初に決定すべきことと考えられる。なお、トップは現場の職員が仕事をしやすいようにサポートするという視点を持つことが大切である。

①自治体全体の方針・戦略

- ・パニック防止 or 人命救助 or 初期消火の応援 or 避難誘導
- ・最初にマスコミ、住民に伝えるメッセージ

②組織体制

- ・職員は地域で救助活動に従事すべきか、職場に参集すべきか
- ・初動戦略のための組織、職員の役割変更

③地域防災計画の役割分担の変更

- ・救出・救助は主に消防・警察の役割だが、その動きが遅いときはどうするか。

④経費負担

・災害救助法の金額を意識すると、初動時の対応に遅れが出る可能性がある。災害直後の対策に当面必要な経費については、自治体が持ち出してでも責任を持つのかどうか。

5-3-8-3-2 幹部職員のためのマニュアル

各部門の管理監督者の決定すべき事項が、優先順位を付して時系列的に示されたもの。トップの方針に従い、少数の人員で多くの業務を成し遂げなければならないため、業務ごとの目標を時系列で示し、現場の職員と共有化することが重要である。

それぞれの目標を実現するために必要な人員、物資、情報、経費、制約条件が見えるようになっていること、職員の労働環境、休息、交代の基準が示されることが必要である。

5-3-8-4 必要なマニュアルの全体像

研究会の報告書では、これまでの取り組みを踏まえて、必要と考えられる地震災害応急対応マニュアルの種類と要素を以下のようにまとめている。

表5-1 必要と考えられる地震災害応急対応マニュアルの種類と要素

	主目的	主活用時期	活用対象	求められる要素
--	-----	-------	------	---------

地震災害応急対応マニュアル	人を動かす	平常時	首長 (危機管理監等)	◆応急対応イメージトレーニングマニュアル(首長用)
			管理職	◆応急対応イメージトレーニングマニュアル(部課長用)
			防災担当職員	◆応急対応イメージトレーニングマニュアル(防災担当職員用)
			一般職員	◆応急対応イメージトレーニングマニュアル(一般職員用)
		地震時	首長 (危機管理監等)	◆首長必携(基本的な連絡先、行動規範、所持品等)
			管理職	◆部課長必携(基本的な連絡先、行動規範、所持品等)
			防災担当職員	◆職員必携(基本的な連絡先、行動規範、所持品等)
			一般職員	◆職員必携(基本的な連絡先、行動規範、所持品等)
	組織を動かす	平常時	首長 (危機管理監等)	◆想定される地震災害の態様、時間経過、優先順位、要員や情報等地震災害時の各種制約条件等を考慮した各地方公共団体の特性に応じた「時系列的大局的目標像」
			部班等 (地方機関や公立施設を含む)	◆「時系列的大局的目標像」を達成するための部班長等の判断指針と権限 ◆「時系列的大局的目標像」の達成に必要な資料、様式、情報収集・伝達系統(連絡先)等 ※活動内容の特性に応じて部班等別、活動内容別に作成 ※作成段階で可能な限り多くの職員及び調整対象機関・団体(指定公共機関等)が関与することが大切
		地震時	首長 (危機管理監等)	【平常時マニュアルを抜粋した簡便なもの】 ◆時系列・優先順位別チェックリスト ◆連絡先リスト

			部班等 (地方機関や 公立施設を 含む)	【平常時マニュアルを抜粋した簡便なもの】 ◆時系列・優先順位別チェックリスト ◆地図 ◆連絡先リスト ◆関係資料様式ファイル
--	--	--	-------------------------------	--

(出典：地震災害応急対応マニュアルのあり方等に関する研究会報告書 14p)

5-3-8-5 目標管理による応急対応マニュアルの例

表5-1で、応急対応活動が具体的に記述されるのは、太線で覆われた部分(組織を動かす⇒平常時のマニュアル)である。ここでも、研究会の議論をベースに目標管理による応急対応マニュアルの作成手順とマニュアルの内容について具体的に見ていく。

5-3-8-5-1 マニュアル作成の手順

研究会では、地震災害応急対応マニュアルの基本的な作成手順を以下の図のようにまとめている。

表5-2 マニュアル作成手順

1. 時系列的大局的目標像の検討 (総括責任者=首長、災害対策本部長)
↓
2. 各目標像の担当部班の設定 (部門責任者=部課長、災害対策部班長等)
↓
3. 各目標担当部班における必要事項の記述
↓
4. 活動内容別マニュアルの編集(実務者用)
4' 部班別マニュアルの編集(実務者用)

5-3-8-5-2 活動内容別マニュアル

市区町村が作成すべきマニュアルは、上記の活動内容別に分類すれば20から30項目あるが、どの自治体にも共通する主なものを挙げると、以下のようなになる。

①災害対策本部設置・運営、②職員参集・動員、③災害情報收拾・伝達、④被害情報の收拾・伝達、⑤応援要請・受入れ、⑥住民への広報、情報共有化、⑦報道対応、⑧医療救護、⑨災害要援護者支援、⑩道路の確保、⑪避難所開設・

運営、⑫応急給水、⑬食料・生活必需品供給、⑭し尿・廃棄物処理、⑮遺体の取り扱い、⑯学校教育、⑰被害調査、⑱衛生、防疫、⑲動物保護、⑳ボランティア連携

5-3-8-5-3 組織別マニュアル

災害応急対策の活動内容を全体的に理解するには、活動内容別のマニュアルがわかりやすいが、職員からみると、自分の所属する組織が何をするかはよくわからない。そこで、上記4'の組織別のマニュアルが必要になる。

一般に地域防災計画には、自治体の災害対策本部の活動計画が記載されている。そこでは、平常時の〇〇部〇〇課の組織を、災害対策〇〇部〇〇班と編成し直し、主な活動内容、役割分担が示されている。これならば、自分の組織が何をすべきかよくわかる。

一方で、他の班と連携すべきものをどうするか、業務に繁閑があるときでも他の班を応援するというインセンティブが働くのかという問題が残る。

5-3-8-5-4 マニュアルの大局的時系列目標像の例

研究会の議論をベースに、板橋区や東京都のマニュアルを参考に時系列的大局的目標像を検討すると以下のようなになる。

(1) 災害対策本部の運営

①30分後の目標

災害対策本部の設置が決定され、本部室が設営されている。気象庁やマスコミからの災害のおおまかな情報が整理され、本部員に伝えられている。職員が次々と参集する。職員の参集率は〇〇%である。

②2時間後の目標

第1回災害対策本部会議が開催された。

議題は、①被害のおおまかな状況、②今後の優先すべき活動、③他自治体、民間団体、自衛隊等への応援要請、④住民及び報道機関への広報、⑤災害救助法の適用申請、などである。

③24時間後の目標

第2回災害対策本部会議が開催された。

議題は、①被害状況、②災対各部の対応、③今後の優先すべき活動、④住民及び報道機関への広報、などである。職員の疲労度、各部の進行状況から活動内容を随時、修正している。

(2) 情報収集・共有化

①30分後の目標

地域のおおまかな被害状況を把握している。情報源は、住民、職員、110番、119番、マスコミ報道、などである。おおまかな被害状況を国、都道府県、マスコミ等へ無線やfax等で報告する。また、ライフライン機関に被害状況を問い合わせる。

②2時間後の目標

被害状況を整理し、被害の全体像を把握している。住民などからの通報が正確に記録され、順次、災対各部で的確に処理される。災害対策本部→国・都道府県→マスコミ・住民へと情報がスムーズに流れる。

防災機関の情報の共有化に関しては、現在、次のような課題がある。国、自治体や防災関係機関はそれぞれの目的に応じて情報を収集しているが、全体としての情報共有化がなされていない。たとえば、119番に入った情報は自治体や警察とは共有されない。このため、被害の把握が遅れたり、同じ情報が堂々巡りを繰り返す危険性がある。スピーディな応急対策を行うためには、各防災関係機関で情報が共有化されることが望ましい。

災害時に住民が自発的に期待される行動をするためには、判断の根拠となる情報が十分に提供されなければならない。防災機関は、従来、情報収集には熱心であったが、情報提供は十分と言いがたい面があった。ホームページに災害情報と載せると、アクセスが集中し簡単にダウンする例はあとをたたない。災害時には、たとえばテキストだけの専用サイトを立ち上げ、アクセスの集中に備える必要がある。

近年、ツイッター、フェイスブック、ラインなどSNSが急速に進展し、無料で、きめ細かな地域情報を提供できる条件が整ってきたので、住民との情報共有化を積極的に進めることが大切である。

住民・マスコミへの情報提供のために予定稿を準備し、災害時には日付、数字などを入れることで迅速に提供できるように準備しておくべきである。予定稿の作成は、職員に災害対応の全体像を把握する機会を与え、研修効果も高いと考えられる。

(3) 救助・医療救護

①30分後の目標

死傷者の発生状況をおおまかに把握している。被災地の自治体職員は、住民と協力して救助活動に従事している。

②2時間後の目標

自治体職員は、不急の仕事を後回しにして、救助活動に従事する。

多数のけが人が出ているようなときは、医療救護班の応援要請をする。被災した病院には、入院患者の移送、給水等を支援する。また、住民に診療可能な病院、被災して診療ができない病院を周知する。

③24時間後の目標

すべてのけが人や病人が医療機関で治療を受けている。高度治療が必要な患者などが、ヘリコプターなどで後方搬送される。

(4) 避難所

①30分後の目標像

避難所の鍵を預かっている担当職員や近隣住民が、避難所に集合している。避難所開設のための準備、点検を開始する。避難者は、整然と待機している。

②2時間後の目標

避難所を開設して、避難者を受け入れる。受け入れ時に避難者カードなどを記入いただき、避難者名簿を作成する。避難場所は、災害要援護者に特に配慮し、早い者勝ちにならないように配慮する。毛布などの備蓄物資を支給し、数が不足しそうな見込みのときは災害対策本部に要請する。

③24時間後の目標

避難者の協力を得て、避難所運営体制が発足している。災害用伝言ダイヤル171などへの登録を進める。ボランティアが避難所運営を支援し始める。

(5) 食料、水、生活必需品の供給

①2時間後の目標

水道施設の被害状況や断水の状況を確認する。水道施設復旧の応援要請を行う。

担当職員が応急給水の準備を開始する。緊急に給水が必要な医療機関、救護所、災害要援護者関連施設を把握し、給水を開始する。

②24時間後の目標

水道施設復旧の応援隊を受け入れる。断水している一般家庭への給水が開始される。

調達が必要な食料・生活必需品のおおまかな数を把握する。防災協定等に基づいて提携企業・団体などへ食料・生活必需品の供給を要請する。

③3日後の目標

水道施設が応急復旧した。ボランティアにより、災害要援護者への給水などきめ細かい対応がなされている。食料・生活必需品などの支援物資が整然と受け入れられ、公平に分配される。

(6) 遺体の取り扱い

①2 時間後の目標

遺体の有無についておおまかに把握している。遺体収容所となる施設の被害状況を把握する。担当職員が、備蓄倉庫の棺おけや遺体収容袋の点検を開始する。なお、遺体の取り扱いに関しては、遺族の感情に配慮した丁寧な対応が不可欠である。

②24 時間後の目標

遺体が収容安置され、検死・検案、一時保存、引渡し、火葬許可証の発行等が行われる。遺体収容所が被災したり、道路不通などで遺体の収容ができないときは、学校や空地への仮収容する。

③3 日後の目標

遺体の収容場所では、遺体が傷まないように保存に配慮するとともに、洗浄や消毒をしている。身元不明の遺体については、火葬に付した後、遺留品とともに遺骨遺留品保管所に保管される。

(7) 住民支援センター、ボランティアの受入れ、

①2 時間後の目標

担当職員が支援センターを開設し、ボランティアを受け入れる。ボランティアカードなどに記入を求め、名簿を作成する。災害情報を提供する準備に取り組む。

②24 時間後の目標

自治体・社会福祉協議会・日本赤十字社・支援団体・ボランティア団体などと住民支援センターの運営体制が発足する。ボランティアが、センターの自律的な判断により支援を必要とする場所に派遣される。

③3 日後の目標

住民支援センターでは関係者による定期的な会議が行われ、迅速で効果的な支援がなされる。自治体との連携が軌道に乗り、生活必需品などの数が不足しそうなときは災害対策本部に要請できる。医療、福祉、法律など専門的知識を持つボランティアが必要な支援を行っている。ボランティアが交代で支援する体制ができている。

5-3-9 板橋区初動マニュアルの作成

2011 年度、板橋区は大局的時系列的目標像に沿った震災時の職員初動マニュアルを職員参加で実施した。全部で 165 本のマニュアルであり、相当なエネルギー

ギーを必要とした。これは、東日本大震災後の全庁的な防災対策充実の意欲が高まったこともあるが、実務的には部課の中核となる庶務担当課・系の処務規定に「危機管理に関すること」を加えたことによる効果とも考える。2012年度には、初動マニュアルだけでは実効性が乏しいものについて、さらに詳細な下部計画の作成に取り組んだ。

5-4 自治体間連携による職員派遣

被災自治体は、すべからず厳しい状況に直面し、職員は自らも被災しながら被災住民の支援者として活動せざるを得ない。そこで、オールジャパンで自治体間連携のシステムを作り、災害時に起動させることによって、被災自治体職員の負担軽減を図ることが重要と考えている。本稿では、この自治体間連携による職員派遣のありかたについて考察し、具体的な対策を提言する。

5-4-1 改正災害対策基本法における被災自治体支援の概要

平成25年6月の「災害対策基本法の一部を改正する法律」の概要によれば、改正の狙いの1点目に「大規模広域な災害に対する即応力の強化」をあげ、次の3点を改正している。

(1) 発災時における積極的な情報の収集・伝達・共有の強化

市町村が被害状況の報告ができなくなった場合、都道府県が自ら情報収集等のための必要な措置を講ずべきこと、国・地方公共団体等が情報を共有し、連携して災害応急対策を実施すること等を改めて規定。

(2) 地方公共団体間の応援業務等に係る都道府県・国による調整規定の拡充・新設と対象業務の拡大

応急対策業務に係る地方公共団体間の応援規定について、都道府県による調整規定を拡充し、国による調整規定を新設するとともに、消防、救命・救難等の人命に関わるような緊急性の極めて高い応急措置（応諾義務あり）に限定されている対象業務を、避難所運営支援、巡回健康相談、施設の修繕のような応急対策一般に拡大する。

(3) 地方公共団体間の相互応援等を円滑化するための平素の備えの強化

他の主体との相互応援が円滑に行われるよう、国・地方公共団体、民間事業者も含めた各防災機関は、あらかじめ地域防災計画等において相互応援や広域での被災住民の受入れを想定する等の必要な措置を講ずるよう努めなければならないこと等を規定。

5-4-2 すぐに必要なのは災害対応できる人材

東日本大震災をはじめ大災害の被災市町村は、交代要員もないままに膨大な災害対応業務にまさに不眠不休で従事し、現在に至るまで懸命に奮闘を続けている。市町村職員の死者は東北 3 県で 330 人にも上る⁴⁰ほか、その後の過酷な勤務により心身の傷病になって早期退職した者も多い。職員の多くは家族を含めて被災者でありながら、支援者として業務に従事し、被災の苦しみを率直に話す機会もほとんどないのが実情だ。

改正前の災害対策基本法の応急措置や応援要請の仕組みは、市町村や都道府県単位で十分に対応できる災害を前提にしており、東日本大震災のような巨大かつ広域災害には対応できないものであった。そこで支援業務を行う自治体間連携の強化を意識した取組や県や国の調整権限を拡大する法改正がなされた。

（なお、本稿では法律用語以外では「応援」ではなく、災害時に一般的に使われる「支援」という。また、支援を受けることを「受援」という）これは、地方自治における補完性の原理を明示的に示したものと考えている。

しかし、仮に東日本大震災以前にこのような法律があったとして、壊滅的な被害を受けた市町村の代行を県や国ができただろうか。避難所運営だけをとってみても、広域の地域に多くの避難所、避難者があり、必要物資の把握については、あまりに被害が大き過ぎて、すべてが不足して、要請を出そうにも出しようがなかったのではないだろうか。

大災害になると被災地域が広範なため、市町村だけでなく県も国も直ちに役割を果たすことは困難だ。必要なのは、災害対応業務に習熟し、すぐに駆けつけてくれる人材とそれを可能にするシステムである。

5-4-3 専門機関の広域連携はなぜうまくいくのか

東日本大震災では、消防、警察、自衛隊、国交省、水道、ガス、電気など組織的広域連携体制の力が光った。もちろん、特定の業務を行う職能集団という前提はあるが、重川（2013）によれば共通して次のような特徴をもっている。

- ①事前に法制度で位置づけがある。明文化、詳細な活動計画の事前作成
- ②派遣職員の事前登録、組織化が図られている
- ③派遣手順、指揮命令系統が事前に定められている
- ④職制（階層）に応じてやるべき業務（所掌業務）、権限（決定権）が明確になっている
- ⑤現場に権限が委譲され、現場レベルでの組織間の情報共有はなされた
- ⑥業務の多くは平常業務の延長線上にある
- ⑦ロジスティックスの充実

たとえば、国土交通省の TEC-FORCE は、組織が法制度化され以下のことが事

前に明文化されている。

【派遣基準】 派遣すべき事案の基準が決まっている

【任命制度】 派遣メンバー2,612名が事前に登録

【スキルアップ】 事前の職員研修制度がある

【費用負担】 国交省負担

【派遣手順】

【指揮命令系統】

【前線基地】 あらかじめ指定

役所は、制度上に位置づけられ明文化した基準があればきちんと動くものだ。また、ロジスティクスが非常に充実している。たとえば、TEC - FORCE 各班に車を運転手つきで最低1台確保する。TEC - FORCE 現地班に後方支援職員(ロジ班)を配置して、車両確保・宿舎手配・飛行機等交通手段確保、物資要請・調達・送付、状況報告をする。

職員からの報告はテレビ会議で、被災地外の人も見ると。その結果、被災地と被災地外の職員が「温度差」なく、被災状況を理解できる効果があったという。

5-4-4 応急対策期の自治体連携の強化策

今後の自治体間連携については、相当数の連携する自治体全体があたかも一つの専門機関であるかのように災害対応することが効果的だ。一般に「対口支援」「パートナー支援」「スクラム支援」などと呼ばれる。これは自治体間の強固な連携支援により「一つの被災自治体を被災していない多くの自治体が責任をもって迅速、かつ長期的、包括的に支援する」仕組みである。

災害が起こってから連携支援するのではなく、事前に連携するパートナーを決めておくのがさらに効果的である。それは、支援する職員の頭数だけでなく、人と人、まちとまちとの顔の見える関係をも取り込めるからだ。実際の支援活動では人材の質と派遣スピードが大切だ。そのときに役に立つのが、顔の見える関係である。東日本大震災でも事前に災害協定を結んでいたり、友好関係のある都市からは迅速で熱心な支援が数多く見られた。災害時の国や県の調整では人数を確保することは可能かもしれないが、顔の見える関係を作ることが考えられていない。

今後、自治体は災害直後に「どの自治体から」「どの職種の職員を」「何名」派遣を受けて、「どの業務に」「どういう段取りで」「どんな仕事をするのか」を決め、受け入れた派遣職員の宿舎、食料、資機材、物資などを準備して計画化する必要がある。時間とともに変化するニーズにあわせて、時系列ごとの計画だ。これが受援計画のイメージとなる。

一方で、パートナーの自治体が被災した場合に、支援する市町村は事前に役割分担（幹事役とフォロー役など）を決め、「どの職種の」「誰を」「何名」「どのように」派遣して、「何日間」「どの業務に」「どういう段取りで」「どんな仕事をするのか」を決めておき、職員を訓練することが有効だ。また、宿泊関係の物資や支援物資をあらかじめ想定し、ロジスティックスを含めて準備する。これが支援計画のイメージである。

5-4-5 復旧復興期の人的支援の必要性

なお、震災直後の応急対策は、災害対策法制度上で国、都道府県の関与や他自治体の応援要請への応諾努力義務がある。これに対し、中長期的な災害復旧復興事業は被災自治体に実施責任があり、他の自治体が応諾の努力義務がない。

しかし、現実には復旧復興事業には多くの経験ある職員が必要であり、他自治体からの人的支援なしには立ち行かない。東日本大震災の被災自治体では、自治体行財政の緊縮化の中で、技術職員数が少ないうえに、都市計画事業を何十年も実施していないので、ノウハウをもつ職員がそもそもいないというところもある。したがって、経験ある職員の長期派遣なくして、自治体の復興はない。自治体の復興なくして、被災地の復興はない。

5-4-6 支援側と受援側の体制

(1) 助け上手

他自治体からの組織的な支援は重要だが、人数を集めるだけの支援では職員の志気低下を招く。たとえば、5人の支援が必要な職場に、5つの自治体が1人ずつばらばらに人を送り込んだら、受け入れるほうは大変だ。反対に1つの自治体が5人を派遣して、組織的に対応してくれるなら、受け入れ側の負担は大きく軽減される。支援する自治体は、できるだけ組織的に対応できる職員を送り込み、また支援職員の引き継ぎも支援自治体内部行うなど、受け入れ自治体の負担にならないようにしなければならない。

次に、支援職員の目的意識の明確化が必要だ。支援職員が、なんのために被災地に派遣されたのか十分に理解せずに、自らの自治体で業務をするときと同じような気持ち、態度で仕事をする例がある。それが受援側の自治体職員に非常に大きなストレスを与えている。

(2) 助けられ上手

助けられ上手な自治体は、災害対応業務の経験者のアドバイス（苦勞、知恵）に、謙虚に聞く耳を持っていた。支援職員はいろいろなノウハウを持っているが、被災自治体に押し付けるわけにはいかない。打ち合わせや相談などの機会

に、実質的にアドバイスができる。受援側でノウハウがないところは、なんでも聞いてどんどん進めるのが苦労も少なく、仕事も早く進む。ここでは、受援自治体のプライドの高さが逆に邪魔になる。

また、助けられ上手は、支援職員はじめボランティアなど支援者に対する感謝の気持ちを持ち、それを伝えたり、表現する。支援職員は感謝されるために業務をしているのではないが、現地の人に感謝のメッセージをいただいたときは、この上なくうれしく感じるものだ。

南海トラフ巨大地震をはじめ、自らの力だけでは対応できない巨大災害に対しては、多くの自治体間で顔のみえる関係づくりを進めるとともに、このような機微を理解したうえで、災害時の受援計画、支援計画を作成し、地域防災計画に位置付けることが重要だ。

5-4-7 自治体職員及び国の長期派遣の現状

復興庁のとりまとめ⁴¹によれば、平成25年5月14日現在で、全国の自治体から被災地に2,056人が派遣されている。また、280人を被災地派遣前提の任期付職員として各自治体が採用している。なお、被災自治体も740人を任期付職員として採用している。

国等の主な支援状況は次のとおりである。

- a) 平成25年12月時点で復興庁の非常勤職員として130人を採用した。
 - b) 各省庁から、平成25年6月19日時点で、69人（うち岩手県4人、宮城県4人、福島県61人）の国家公務員が派遣されている。
 - c) 都市再生機構では、被災市町村に置く現地事務所の人員を増員し、復興支援体制を強化している。
- ・現地支援体制：315人

数字を見ると、都市再生機構を除けば、国が直接、長期派遣等による支援を継続するのは困難なように見受けられる。

5-4-8 総務省及び全国市長会、知事会の調整

平成24年11月の総務省の通知⁴²では、厳しい行財政状況の中で各自治体が職員を派遣していることへの謝意を示したうえで「(前略)各地方公共団体におかれましては、被災市町村の窮状をご賢察いただき、下記の事項にも留意し、被災市町村に対する人的支援について、なお、一層のご理解とご協力を賜りますよう改めてお願いいたします。」そして、同日付で岩手県政策地域部長からは285名、宮城県総務部長から860名、福島県総務部長から235名の派遣要請が行われた。総務省は、各自治体に厳しい定員管理を指導しながら、他方で被災地へ

の人的支援を依頼する微妙な立場にある。

全国知事会は、継続的な被災地の支援（職員派遣）について次のように述べている⁴³。

「(前略)既に多数の職員を派遣している各都道府県では、現行の仕組みのままでは、更なる追加派遣は大変厳しい状況にある。しかしながら、被災地での復興に係る事業はこれからますます本格化するものであり、事業の継続的かつ適切な遂行に当たっては、職員（特に土木職）の確保が必須である。

全国知事会として、今後も継続的に長期間にわたり被災地を支援していくためには、東京都で先行的に取り組んでいるOB職員等を活用する任期付採用について他県でも実施の検討をすることや、既存の定数管理とは別枠での採用（財政面では国が別枠で措置）の検討等、幅広く、柔軟に派遣職員を確保する新たな仕組みを考え、構築していく必要がある。」

5-4-9 宮城県市町村関係職員確保アクション・プラン

市町村の復興業務における深刻な職員不足に対応する事例として、宮城県の「市町村復興関係職員確保アクション・プラン」（平成25年6月）を取り上げる。この取組は現実的かつ網羅的に検討・整理されており、復興期の職員確保のモデルになるものと考えられる。

同プランは次の3項目で構成されている。

(1) 「市町村震災関係職員確保連絡会議」の設置

この連絡会議は、市町村の復興関係職員の確保に関する情報共有を行うために2012年6月に設置された。宮城県の沿岸15市町および宮城県で構成され、会議開催のみならずメール等の活用により効率的かつスピーディーに情報共有及び取り組みの検討を行う。沿岸15市町の人事担当職員、宮城県の市町村担当と事業担当の職員が本メンバーだが、オブザーバーとして宮城復興局、総務省、東京都の被災地支援事務所が参画している。

このような情報共有は、困難な課題に対し関係者が効率的に連携するための重要な一歩と言える。

(2) 市町村における復興関係職員の不足状況の把握

復興関係の職員不足数を適切に把握し、市町と県とで共有する。特にポイントとなる区画整理等に携わる職員など、市町において見込みが困難なものは、県において事業量から推計して示すなど、市町を支援する。平成25年6月からは毎月、更新するなど常に最新状況の把握を目指した。

(3) 復興関係職員の不足を解消するための取組

主に各市町における復興関係職員の採用、他地方自治体等への職員の派遣要

請、復興関係職員の必要人数を削減するための取り組みの3点だ。

このように被災市町村ごとに不足職員数を見える化し、職員確保策、業務軽減策を示すことで、職員の充足を図るとともに市町村間の格差の縮小、公平性の確保にもつながる。

5-4-10 業務量の増加に対応する職員増員の制度設計

職員確保は、ミクロでみれば被災自治体をいかに他自治体が職員の長期派遣により支援するかという問題だ。このため、被災自治体の首長等は友好自治体を直接訪問して継続派遣の要請を行うなど、懸命な努力を重ねている。特に、発災直後からの特定自治体間同士の対口支援は、復興期の継続派遣にも効果を発揮している。

しかし、震災発生から時間が経過するにつれ、対口支援以外の自治体の理解、協力を得ることが徐々に難しくなってきた。どの自治体も厳しい定員管理をしており、その上、国土強靱化関係業務、老朽化したインフラの更新など、全国的に公共事業が増大している。この状況で限られた職員を奪い合っても、国全体の全体最適は実現しない。

本質的な課題は、一時的に大量に発生する復興事業に関して、対応できる自治体職員を全国的にいかに増加させるかだ。同時に、復興事業が終了した後に、職員数を適正規模に戻す仕組みがビルドインされた制度を設計することである。これは、東日本大震災対応にとどまらず、自然災害大国日本での災害復興をスムーズに進めるためにも重要な制度となる。

この課題に対して、比較的うまく対応しやすいのが、上記(2)で取り上げられている「全国の市町村職員OBの活用」と「民間企業からの人的支援の活用」である。これに加えて「大学院生の活用」「指南役の活用」を提案する。

5-4-10-1 OB職員の活用

OB職員については、当初からその経験を活かしての被災地への派遣が、いわば自然発生的に行われてきた。

平成24年4月、東京都は被災地における技術系職員不足の課題に対応するため、行政経験者や民間経験者を「一般任期付職員」として採用の上、地方自治法に基づき被災市町村に派遣する新たなスキームを導入した。これは「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」に基づき、支援自治体が任期付きで自治体職員のOBなどを再任用職員として採用し派遣する方式である。

制度的なメリットは、任期付きであるため後年度負担となる職員数の増加を伴わないこと、即戦力を確保できること、採用期間中の経費が全額国費負担と

なること、などである。副次的には、被災自治体に職員採用の負担が少ないこと、志願制のためモラルが高いこと、子どもが成長し単身赴任しやすい世代であること、などもあげられる。

課題としては、単身赴任の場合、被災地と現住所との二重生活のため生活費が余計にかかること、メンタルを含めた健康管理が難しいこと、家族や近隣関係の維持が難しくなる可能性がある、などだ。さらに、OB職員による復興業務支援では、支援自治体に復興業務のノウハウが蓄積されにくいことだ。

そこで、支援自治体は今後、可能な限り中堅・若手職員を長期派遣することが望ましいと考える。それは、支援自治体と受援自治体、あるいは支援自治体間の職員たちが顔の見える関係を築き長期間維持できること、支援自治体が次の何十年間に被災したときに復興業務経験を持つ職員を増やせること、国全体で災害対応経験のある自治体職員が増えること、などのメリットがあるからだ。そのためには先にあげた単身赴任による長期派遣の課題について、十分なケアが欠かせない。たとえば、一定の水準の住宅確保、足回りとなる車のレンタル、1～2カ月に1度の帰庁報告と健康チェック、などがある。

現役職員を派遣した場合は、その不足分をOB職員が補うのが望ましい。パートタイムの再任用職員でなく、フルタイムの任期付職員とし、その経験やノウハウを十分に活かせる待遇とすべきだ。OB職員も、人にもよるが、不案内な自治体で新たに人間関係を築きながら従事するよりも、慣れた職場で安定的な環境で勤務したほうがより力を発揮しやすいと思われる。

もっとも、個人的な資質、家庭の状況、職場の状況、被災地のニーズなどにより、OB職員が良い場合もあれば現役職員が良い場合もあり得る。現実的には、状況に応じて、柔軟に使い分けることが肝要だと考える。

このような即戦力となる現役、OB職員を確保する例として、神戸市の人材データベース「神戸市職員震災バンク」がある。阪神・淡路大震災で復旧・復興業務に携わった職員約3,500人の氏名や所属を網羅して登録している。さらに「災害対策本部の運営」「避難所の設置・運営・閉鎖」「仮設住宅」などに分類された業務内容を登録し、「避難所」「仮設住宅」などとキーワードを入力すると経験者が分かり、素早く派遣できるようになっているという。他の自治体を支援するために、労力をかけてデータを更新しているのだ。

5-4-10-2 民間企業等社員の活用

都市再生機構をはじめとする民間企業等の社員の支援は大変貴重な。ただ、欲を言えば市町村職員と兼任できれば、市町村の指揮のもとに動いてもらいやすい。そこで、支援元の企業等に在籍しながら、被災地支援に従事する条件を

整備する必要性が求められていた。

総務省は平成25年3月1日付の通知⁴⁴で、民間企業や自治体の第三セクター等（土地開発公社等の地方三公社、財団法人等）の従業員を在籍したまま被災自治体が受け入れる際の留意事項等を明らかにした。

その概要は、以下のとおりである。

- ① 民間企業等の協力を得て、民間企業等の従業員の身分をもったまま、被災自治体の職員として採用（任期付職員又は特別職として採用）することができること。
- ② 被災自治体が負担する民間企業等からの職員の受入れ経費（給料等）について震災復興特別交付税により全額措置することとしていること。（災害復旧等に従事させるため、任期付職員として採用した場合に加え、平成24年度から特別職として採用した場合についても措置）

この通知は、東日本大震災の復興業務を支援するという限定だが、仮に有効な手法となれば、今後の大災害対応でも同じように取り扱われることは間違いない。

災害以外でも、自治体に特別な業務が一時的に発生した場合には、この手法は相当効果を発揮するのではないだろうか。もっと大きく考えれば、自治体に民間企業社員を在籍したまま受け入れる人事ルールが新たに作られたと言えるかもしれない。

5-4-10-3 大学院生の活用

大学院生にとっては、自治体復興業務への従事はまたとないインターンシップだ。感性と体力の豊富な大学院生が被災地のあちこちで活躍する姿は、本当にまぶしいものがある。ただ、大学院生は卒業単位の修得や修士論文を書いたりするために、講義のある時期には大学院に戻らなくてはならない。

しかし、多くの大学院生は、将来的には研究者ではなく、実務者として企業や公共機関で働く。修士論文よりも復興支援業務のノウハウを学ぶことが重要だというのは言い過ぎだろうか。復興業務への従事を大学院の単位として積極的に認定し、同時に稼働収入を得て社会人としてスムーズな出発ができるようにするのが望ましいと考えている。

今後の日本を襲う南海トラフ巨大地震や首都直下地震、火山噴火や高潮災害などの復興の担い手は、まさに彼ら大学院生になる。また、日本では高度成長期に整備されたインフラが一斉に更新時期を迎える。さらに世界を見渡せば、これからインフラ整備を行って羽ばたこうとする新興国がたくさんある。復興業務を実地に学んだ技術職の大学院生には、必ずや活躍の場が大きく広がるだ

ろう。

5-4-10-4 指南役の活用

発災直後は、被災自治体職員はとにかく忙しく、当面の対応（災害対策本部、被害の把握、道路啓開、安否確認、ご遺体の捜索・処理、避難者への水、食料、燃料の確保、応急危険度判定、マスコミ対応などなど）に追われ、何が何だかよくわからないうちにどんどん時間が過ぎるという。このとき、当面の対応とは別に、次に起こること（罹災証明発行、各種支援金の配分、避難所の縮小、仮設住宅の建築、復興計画案の作成等）を予測しながら、準備を進めておくことが重要である。それには、被災自治体の担当部署だけでなく、全体像を冷静に観察し、状況に合わせて取り組みを助言できる他自治体の「指南役」が非常に役立つ。準備が整えば、その後の応急対策、復旧・復興対策がスムーズに進む。これは支援職員数では測れない、質的な人的支援である。ノウハウはマニュアルではなく、人にある。

被災者が避難生活などで苦しんでいるときに、必要な情報がなかったり、先の見通しが立たなければ不安感を持つ。これに自治体職員が十分に答えられないと不信感につながり、必要以上に軋轢が強くなる。当初の段階で「大丈夫です。今は辛いですが、〇〇の経験から、〇か月後には仮設住宅が建ち、その後復興計画が進んで必ず復興します」と、経験者に言ってもらえれば、職員も被災者もどんなに心強いだろうか。

5-4-10-5 支援職員の役割

被災者の苦しみ、不平不満のはけ口が、目の前の自治体職員に向けられている。このため、被災自治体の職員は、繁忙な業務に加え、精神的にも非常に辛い思いをする。

その中で、支援自治体の長期派遣職員は、ただ自治体業務の支援を行っているだけでなく、被災職員を支え、住民との軋轢を緩和し、復興に向かう力を加速させる存在になっている。東日本大震災の被災市町村職員からは異口同音に「市町村はあったかい。みんな大変なのに、よく人を出してくれる」という話を聞く。

そのような重要な役割をもつ派遣職員に対して、支援自治体は生活環境を整えたり、人事上の配慮をしたりするなどにより、モラルを高めなくてはならない。東日本大震災の復興のため、また次の災害被害を軽減するため、自治体間連携による職員派遣の充実強化を願ってやまない。

小括

板橋区は、従前より都内屈指の防災対策を進めていた。しかし、災害発生時に十分な対応ができるような実践的訓練とまでは言える状況になかった。また、職員の初動マニュアルも十分に整備されていなかった。他自治体との応援協定はあったが具体的な体制、支援・受援の計画、訓練もほとんど行われていなかった。

そこで防災基本条例の制定を機に、その土壌の上に新たな防災訓練手法を取り入れていった。特に、区立全中学校における普通救命講習の実施は、毎年 3 千人もの若い救命の担い手を育成し続ける効果的な取り組みとなっている。また、GIS、GPS を活用した避難訓練により、安全な避難ルートへの変更などの対策がなされた。また、基礎自治体の中では 2010 年度という早い段階で業務継続計画（BCP）を策定した。東日本大震災後には、職員初動マニュアル、物資備蓄体制最適化計画、住民防災組織活動の手引き「板橋区防災のすゝめ」の改訂、地域別防災対策マニュアル及び防災マップの策定支援、緊急地震速報システムの導入など矢継ぎ早に充実させていった。

地震発災直後の初動対応については、地域防災計画では抽象的な指針が示されているに過ぎず、実務の基準としての役割を十分には果たし得ないことから、具体的な地震応急対応マニュアルが不可欠になる。このマニュアルではトップダウンでも現場主導でもない、目標による管理を応用した分権型危機管理を提言した。すなわち、地域で発生する地震災害を具体的に想定し、その活動現場ごとの大局的な目標像（ビジョン）を、時系列的に設定し、関係者がその目標を共有し自発的に目標達成に向けて活動するものである。これは米国の災害対応の標準システムである ICS と共通の考え方になっている。板橋区では東日本大震災後に、この考え方に沿って 165 本の初動マニュアルを作成した。

改正災害対策基本法では応急対応の充実のために、自治体間連携の強化が重要とされた。そのために必要なのは、災害対応業務に習熟し、すぐに駆けつけてくれる人材とそれを可能にするシステムである。たとえば、縦割りの全国組織などはすでにその人材とシステムをもっている。今後、自治体は受援計画、支援計画を定めるとともに、業務量の増加に対応する職員増員の制度設計として「全国の市町村職員OBの活用」と「民間企業からの人的支援の活用」「大学院生の活用」「指南役の活用」を提言する。

第6章 復旧復興～板橋区震災復興マニュアルの実践とまちづくりの推進～

6-1 復興計画、マニュアル整備の経緯

関東大震災の復興では、区画整理事業や建築耐火促進などに関する反対運動が起きる中で、リーダー層が粘り強く住民に対する啓発活動や説得活動に取り組んだ。また、住民レベルでも、復興協議会などを通して合意形成が積極的に図られ、被災市街地における区画整理、道路拡幅、公園整備などがすすめられた。

一方で、復興計画の範囲から非被災地が除かれ、震災後に多数の人々が郊外に移住したり、その人々のインフラ整備が不十分であったために、公共空間の少ない危険な密集市街地や不良住宅地を被災地周辺部に生み出すことにつながった。図表6-1は、関東大震災後、90年を経た現在でも残り続ける負の遺産を示している。

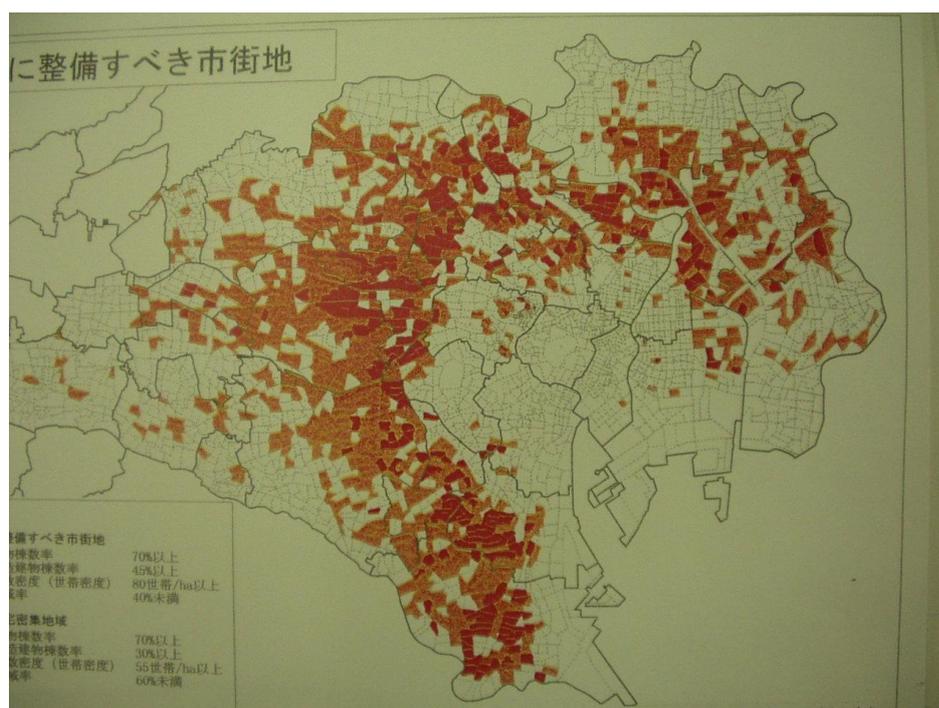


図6-1 東京の木造住宅密集市街地

出典：東京都都市整備局ホームページ

1991年の雲仙岳噴火災害や1993年の北海道南西沖地震の災害の後、地元自治体は復興計画を作成し、それに基づき災害復興が進められたが、島原市では火山災害の長期化から被災者の生活再建が遅れる等、災害復興の課題等が広く認識されるようになった。

阪神・淡路大震災の発生を契機として、防災基本計画に「復興マニュアル」の整備に関する調査研究の項目が新たに組み込まれたことにより、1995年度に、国土庁は近年の復興事例から復興対策課題の抽出を行い、その結果を踏まえ、被災類型別の復興対策マニュアルの整備に関する調査（復興施策検討調査）を開始する。この調査は事前調査（1995年度）、復興対策マニュアルに関する都市型大規模震災対策編（1996年度）、大規模火山災害編（1997年度）、風水害編（1998年度）のそれぞれで検討が行われた。

同時に、国レベルで考えられていた「事前復興」の概念を具体化するために、東海地域における事前復興計画に関する調査検討が開始され、1997年3月に最終報告書がまとめられた。国土庁は1998年度に、南関東直下型地震を前提とした事前復興計画の検討を行った。これについては、基本的な考え方が変更され、「復興準備計画」としてまとめられている。

一方、自治体では東京都が1997年5月に「都市復興マニュアル」を策定し、続いて1998年1月に「生活復興マニュアル」を策定し、復興対策としての一定のマニュアルを整備した。特別区でも墨田区が「事前復興計画」を1998年度に策定したが、1998年度から板橋区で3か年をかけて2000年度に「都市復興マニュアル」を完成させ、また「生活復興マニュアル」を同時に作成した。

このような状況を受けて、防災基本条例では震災により重大な被害を受けた場合には復旧に関する規定を省き、当初から復興を目指す姿勢を強調して「第5章 復興対策」として次の規定を設けた。

（区民等の復興対策）

第26条 区民及び事業者は、災害により重大な被害を受けた場合において、相互に協力して速やかに生活及び事業の再建並びにまちの復興に努めなければならない。

（区の復興体制）

第27条 区は、震災により重大な被害を受けたときは、区民生活の再建及び都市の復興に関する事業を速やかに、かつ、計画的に実施するため、東京都板橋区震災復興本部を設置する。

- 2 東京都板橋区震災復興本部に関し必要な事項は、別に条例で定める。
- 3 区は、震災以外の災害により重大な被害を受けた場合において、必要があると認めるときは、第1項に準じる体制をとることができる。
- 4 区は、復興対策を行うに当たっては、区民、事業者、ボランティア等の意見を聴くとともに、その意見が十分に反映されるよう必要な措置を講ずるものとする。

5 区は、復興対策を行うに当たっては、区民、事業者、ボランティア等及び国等との連携体制を確保するものとする。

6-2 板橋区都市復興マニュアルの概要

2001年3月に作成した板橋区都市復興マニュアルでは、短期の建築制限、家屋被害状況調査、復興対象地区の指定、暫定的な仮設市街地の形成、都市復興基本計画の作成、都市復興事業計画、復興事業の推進等について定めた。

6-2-1 建築制限から復興対象地区の指定

震災後1週間から1か月をめどに、短期の建築制限を実施し、家屋被害状況調査を行い、被災地に4段階の復興地区区分を設定し復興対象地区を指定する。なお、その後、筆者も参加して都が2003年3月の新しい震災復興マニュアルを作成した。そこでは、地域住民が最初から復興計画づくりに参画できるように地域協働復興という考え方を打ち出し、地域復興協議会を主体として都市復興を考える仕組みを導入した。

6-2-2 仮設市街地づくりの推進

被災者の近傍に暫定的な生活の場を構築できれば、多くの被災者がコミュニティを維持でき、地域にとどまることが可能になる。これによって被災者が力を合わせて復興まちづくりを進められると考えられる。そこで、必要があれば仮設住宅などによる仮設市街地を形成することを規定した。

6-2-3 復興計画の策定と都市復興事業の推進

住民と十分協議して地域ごとに面的整備事業や修復型事業による復興手法を設定し、6か月をめどに、都市計画決定などの手続き別の地域復興まちづくり計画を策定することとした。また、区が具体的に取り組む都市復興施策を体系的に整理した都市復興基本計画を策定する。この計画には、復興の目標、土地利用方針、施設の整備方針、市街地復興の基本方針などがまとめられる。

都市復興基本計画及び地域復興まちづくり計画を踏まえて、生活復興と調和のとれた事業計画を策定し、住民との合意形成を行いながら事業化を進めていく。

6-3 板橋区生活復興マニュアルの概要

関東大震災後には、仮設住宅団地や不良住宅地区に、隣保館、簡易浴場、託児所、職業紹介所、簡易食堂、授産場、公設市場などが多数建設されている。

公的な小住宅団地でも同潤会と同様に、社会施設が一体的に建設された。こうした生活面での細やかなサポートが、住民レベルにおける速やかな復興を促したといえる。阪神・淡路大震災でも住民生活の支援は大きな課題であったことから、板橋区においても生活復興の手順を明らかにするとともにきめ細かな生活支援を実施できるように生活復興マニュアルを定めた。

6-3-1 住宅

阪神・淡路大震災の経験からも震災で大きなダメージを受けた被災者にとって、家族がともに生活し、安らぎの場となる住宅の確保が極めて重要なことが明らかになった。生活復興マニュアルでは、住宅の復興について都と共同で、被災住宅の応急修理、仮設住宅の設置と入居者募集、住宅取得支援、マンションの再建支援等の手順を定めている。

6-3-1-1 被災住宅の応急修理

震災後、3日目から2週間をめどに住宅の応急危険度判定調査を行い、引き続き家屋被害状況調査を実施し、応急修理等により居住可能な戸数を把握する。その後、区は応急修理の募集・選定をし、都が建設業者への発注・施工を行う。応急修理の対象者は、住宅が半壊・半焼し日常生活が営み得ない人や失業した人などです。

6-3-1-2 仮設住宅

家屋被害調査や応急修理調査などから、仮設住宅の全体必要量を算出する。民間賃貸住宅や公営住宅などに入居できる分を把握し、仮設住宅の必要する世帯数を想定する。次に区が主体となって用地を確保する。区所有地で足りなければ、民有地の提供を依頼する。

震災後、1か月をめどに都が仮設住宅の建設に着手し、区が入居者の募集・選定を行う。入居者が決まれば、区が入居者調査・保健師派遣・巡回相談などの管理業務を行う。なお、仮設住宅は2年を目途に都が撤去する。

6-3-1-3 住宅取得支援

震災直後、都は住宅金融公庫（現住宅金融支援機構）に住宅復興特別融資の創設を依頼する。また、金融機関と利子補給や二重ローン対策を検討する。3か月をめどに、区が住宅取得の融資・利子補給の募集、資格審査、利用手続き事務を行う。

また、マンションの再建支援については、都が金融機関と利子補給の内容を検討する。3か月をめどに、区が融資・利子補給の募集、資格審査、利用手続き

事務を行う。

6-3-2 産業・雇用

わが国の災害救助法では、自力復興が原則だ。しかし、経済的基盤の弱い事業者、あるいは被災離職者に対しては、自治体が一定の支援をすることによって地域社会の早期復興に貢献できる。生活復興マニュアルでは、産業・雇用の復興について一時的な事業スペースの確保、雇用の確保、金融支援などが定められた。

6-3-2-1 一時的な事業スペース確保の支援

震災後、1週間をめぐりに産業団体等が区内産業の被害状況を調査する。1か月をめぐりに、貸し工場、店舗等の必要数を把握する。現地調査後に、都が共同の仮設賃貸工場・店舗を設置し、区が入居者の募集・管理を行う。

6-3-2-2 雇用の確保支援

区は、震災直後から被災者相談所を設置し、労働相談等を受け付ける。都は、1か月をめぐりに被災離職者の状況を把握し、雇用対策を進める。

6-3-2-3 金融支援

都は、区及び産業団体等からの報告を基に、事業所等の被害状況を把握し、再建に要する資金需要を予測する。この予測を基に、区の制度融資の金融機関等に資金準備要請をし、区は相談窓口の開設を求める。被害が甚大な場合は、都、区及び金融機関は協議して基本財産造成支援のための出捐を行う。

6-3-3 福祉

震災後には、住宅を失った人や離職者が多数現れ、福祉サービスへの需要が急増する。生活復興マニュアルでは、傷病者への一時的に福祉施設への入所や、福祉サービス体制の整備、生活支援が定められている。

6-3-3-1 一時入所

区は、各福祉施設の被害状況報告を基に使用可能な福祉施設、受入れ可能人数を把握する。地域福祉需要調査などから、受入れ可能人数が不足している場合には、各施設に一時的に定員の最大4倍の受入れを要請する。また、一時入所者の管理、本人の希望等を勘案した転所・退所などの適正化を行う。

6-3-3-2 福祉サービス体制の整備

区は、民生委員やボランティアに協力を要請して在宅の要援護者に対する「声かけ運動」を行う。各種調査から特別な注意が必要とされた要援護者に対しては、保健師などが巡回訪問をする。都は、仮設住宅を中心とするひとり暮らし高齢者や障害者のための緊急通報システムを整備する。

6-3-3-3 生活支援

都は、金融機関に緊急の小口貸付を要請するとともに、社会福祉協議会による小口資金貸付を行う。区は、災害救助法に基づいて災害援護資金、応急福祉資金等の生活資金の貸付を行うとともに、被災者生活再建支援法に基づいて被災者生活再建支援金の申請を受け付ける。また、都は震災直後から義捐金を受け付け、交付対象基準等を含めた配分計画を定める。区は、3 か月をめぐりに義捐金交付申請の受付を行い、被災者に配分する。

6-4 板橋区都市復興マニュアルの改訂

東日本大震災の教訓として、復興まちづくりを進めていく上では「事前準備」の重要性がさらに認識されるようになった。そこで、今回のマニュアル改訂は、「事前準備」に関する記述を新たに追加するとともに、都市復興のプロセスと業務内容を合わせて記述することで、業務の迅速かつ確実な実施を図るものとした。なお、当初のマニュアル作成から10年以上を経ており、マニュアルの検証、見直しのプロセスが組み込まれていないことが課題として明らかになった。

6-4-1 東日本大震災の教訓とマニュアル改定の方針

甚大な被害を招いた東日本大震災では、被災地の行政関係者が多数被災し、行政機能の麻痺、自治体職員の人手不足という問題に直面した。また、多くの被災者が発生、広域避難を余儀なくされるなど、復興まちづくりの話し合いが進まず、結果として、復興まちづくりの合意形成が難航、事業が長期化している。

切迫性が指摘される首都直下地震においては、この東日本大震災の教訓を活かし、限られた資源でも速やかな復興が可能となる、「事前準備」が鍵になると考えられる。そこで、2012年度、2013年度の2年間で都市復興マニュアルを改訂することとし、方針を次のように定めた。

- ・事前にあらゆる準備を済ませ、発災後の業務量を可能な限り減らす。
- ・都市復興のプロセスと業務内容を合わせて記述し、業務を円滑に行えるようにする。

- ・また、区民に対して復興まちづくりの内容を周知する。

6-4-2 都市復興に係る必要業務と動員計画の整理

多くの動員を要する被害調査の効率的な調査方法を確立するために次のような方針を定めた。

- ・被害の大きさに応じて、段階的に調査レベルを設定
⇒一定以上の被害（各町丁目の半数以上の家屋が全壊・半壊・全半焼）があれば全棟調査へ、それ以外の場合は概況調査まで行う。
- ・全棟調査の場合、類似の被害調査結果を活用した代替調査方法の確立
⇒「応急危険度判定調査」や「建物被害認定調査」（り災証明書発行のための調査）

6-4-3 都市復興業務を行う組織の設置、活動拠点等の整備

都市復興業務を行う組織は平常時の組織の延長としていたが、重要な業務であるために事務局を設置することとした。また、復興事業（区画整理、再開発事業等）推進のための庁内連絡調整組織を設置する。

活動業務に必要な資機材等は、活動拠点の施設計画、事務局運営・被害調査・住民説明等で必要となる資機材（プロジェクタ、ホワイトボード、調査票、画板等）を準備する。

協議や意思決定の検討に必要な台帳や図面の整備については次のようにする。

- ・町丁目別に整理する台帳（家屋被害台帳）
- ・復興対象地区の選定に使用する図面（復興対策基本図）

6-4-4 都市復興の将来像（復興デザイン）の検討

円滑な業務遂行に資するため、建築制限の区域指定、復興対象地区の指定など判断基準を確立した。都市復興の将来像（復興デザイン）については、次のような方針とする。

- ・既存の再開発事業の都市計画、密集事業の整備計画、地区計画等を都市復興の構想案として活用
- ・既存の計画がなく、地域危険度の高い地区においては、区民との協働により、新たに都市復興の構想案を作成

6-4-5 事前周知事項の整理・周知の実施

区民に対する復興まちづくりの内容に関する周知に努めるものとし、地域危険度の高い地区では、事前に復興まちづくりを検討する重要性を周知する。

6-4-6 マニュアルの検証と見直しの継続

震災後には、都市復興業務に精通した職員を確保することが重要であるため、平常時から次の業務を通じて育成する。

- ・都市復興マニュアル実践研修の実施
- ・区民参加型都市復興模擬訓練の実施

また、マニュアルの実効性の確保するために、研修や訓練を通じて明らかになった課題について、定期的なマニュアルの見直しを実施する。

6-4-7 改訂マニュアルの構成

上記を通じて改訂したマニュアルの構成は次のとおりである。

序章 マニュアルの目的、都市復興に向けた事前準備

1. マニュアルの目的、位置づけ等
2. 都市復興に向けた事前準備

第1章 復興体制の構築（発災～復興本部設置）

1. 災害対策本部、震災復興本部の設置
2. 都市復興に関する意思決定の流れ
 - ・時間経過に応じた協議や意思決定に関する事項

第2章 復興初動体制の確立（発災～1週間以内）

家屋被害概況調査の実施

- ・家屋被害概況調査の実施手順
- ・家屋被害度を整理する方法

第3章 都市復興基本方針の策定（発災～2週間以内）

1. 家屋被害状況調査の実施
 - ・家屋被害状況調査の実施手順
2. 都市復興基本方針の策定
 - ・基本方針の策定手順及び示すべき事項
 - ・検討にあたって整理する資料
 - ・区民への公表方法
3. 第一次建築制限の実施
 - ・建築制限の区域設定と実施手順

第4章 都市復興基本計画（骨子案）の策定（発災～2か月以内）

1. 時限的市街地の考え方
2. 復興対象地区の区分
 - ・被災市街地の状況、位置づけに関する事項

- ・被災市街地を区分する手順（重点復興地区、復興促進地区、復興誘導地区）

3. 都市復興基本計画（骨子案）の策定

- ・骨子案の策定手順及び示すべき事項
- ・検討にあたって整理する資料

4. 第二次建築制限の実施

- ・建築制限の適用及び都市計画決定・告示の手順

第5章 都市復興基本計画の策定（発災～6か月以内）

1. 復興まちづくり計画等の策定

- ・地区別都市復興計画等の策定手順
- ・作業体制、地区住民協議・周知の方法

2. 都市復興基本計画の策定

- ・基本計画の策定手順及び示すべき事項
- ・検討にあたって整理する資料
- ・議会対応及び区民への公表方法

第6章 復興事業計画等の策定、復興事業の推進（6か月以降）

復興事業計画の策定と事業の推進

- ・都市計画事業を行う際の事業計画策定と推進に関する事項

第7章 地域協働による都市復興の進め方

地域協働による都市復興の進め方

- ・住民との協働による都市復興を進める手順

6-5 板橋区生活復興マニュアルの改訂

生活復興マニュアルは策定から10年以上も経過しているため、所管課（名称含め）や事業が変更となっていた。これは、マニュアルの検証、見直し体制が不備であったことを示している。またこの間、多くの地震災害が発生したことに伴い地域防災計画の修正や各種マニュアルの策定などを行ってきたところであり、それらとの整合性がとれない状況が生じている。そこで2014年度、2015年度の2年間で改訂を行うこととした。

災害からの復興は、一連の災害対策との関連性があるものの、通常生活に戻りさらに充実させていくものと考えられる。現在の生活復興マニュアルにおいてもこの理念のもとに、「震災前のくらしに戻る」ことを生活復興の第一の目標として捉え、さらに支援体制等の充実などで「新しい生活を構築する」ことを第二の目標としている。この目標から、復興対策は、通常業務の一環として捉えることが適当である。そのため、通常業務を所管している現在の各部署が復興業務を主管し実施するという原則で対応することとした。また、特に重点的に取り組むべき業務や災対法等に対応した新規分野を確認し、生活復興マニュアルで取り組むべき分野として位置付け、従前の計画を再編成する。

表6-1 新〈板橋区生活復興対策の各分野の組織体制〉

	〔分野〕	〔主な項目〕	担当部	〔主な担当課等〕※他関連課あり
①	暮らし・被災者対策	・被災者実態調査 ・住家の被害状況の把握 ・り災証明（台帳整備）	◎危機管理部 ◎区民文化部 福祉部 子ども家庭部 都市整備部 選挙管理部	◎防災計画推進課 ◎地域振興課、戸籍住民課、文化・国際交流課 福祉部管理課 子ども政策課、保育サービス課 建築指導課、市街地整備課 選挙管理委員会事務局
		・がれき、ごみ、し尿対策	◎資源環境部	環境課、環境戦略担当課、◎清掃リサイクル課、各清掃事務所
		・施設の再建（文化集会施設） ・地域・ボランティア	◎区民文化部 教育部	◎地域振興課、◎文化・国際交流課、スポーツ振興課 生涯学習課、中央図書館
②	住宅	・応急的な住宅の整備 ・被災住宅の応急修理 ・住宅の自立再建への支援 ・マンション等の再建支援	◎都市整備部 施設管理担当部 土木部 土木部	◎住宅政策課、建築指導課、市街地整備課 営繕課 土木管理課
③	産業	・区内産業の被害状況の把握 ・区内産業の再開の支援 ・雇用・就業対策	◎産業経済部 総務部 健康生きがい部	◎産業振興課、くらしと観光課 契約管財課 生活衛生課
④	保健衛生・医療	・地域医療体制 ・保健対策	◎健康生きがい部	◎健康推進課、生きがい推進課、予防対策課、生活衛生課 各健康福祉センター
⑤	福祉	・地域福祉需要の把握 ・福祉サービスの体制の整備 ・生活支援対策	◎福祉部 健康生きがい部	◎福祉部管理課、福祉事務所 障がい者福祉課 健康福祉センター 健康推進課、生きがい推進課 予防対策課、介護保険課 おとしより保健福祉センター
⑥	教育・児童福祉	・施設の再建・被災児童、生徒、園児の支援 ・文化財の再建	◎教育部 ◎子ども家庭部 ◎教育部	◎教育庶務課、学務課 生涯学習課、指導室、中央図書館 ◎子ども政策課、保育サービス課 ◎生涯学習課
⑦	広報・相談	・情報の提供 ・相談体制	◎政策経営部 区民文化部 福祉部	◎広聴広報課、区政情報課 文化・国際交流課 各福祉事務所
⑧	復興本部	・震災復興本部の運営に関する こと ・復興計画の策定	◎政策経営部 総務部 ◎危機管理部 都市整備部 会計管理部 監査部 区議会部	◎政策企画課、財政課、IT推進課 総務課、人事課、契約管財課 ◎防災危機管理課 市街地整備課 会計管理室 監査委員事務局 区議会事務局

出典：板橋区ホームページ

www.city.itabashi.tokyo.jp/c_kurashi/062/attached/attach_62205_4.pdf

6-6 まちづくりの推進

都市計画部門が担うまちづくりは、事業が完了すれば被害を抑止する効果が極めて高い。仮に事業完了前や計画中であっても、それまでの住民とのコミュニケーションや情報共有などの素地があるため、災害後の復興を迅速に進めるうえで、非常に有効である。そこで、板橋区が進めているまちづくりについて検証する。

・2004年度 上板橋駅南口地区で第一種市街地再開発事業等が都市計画決定

駅前広場などの都市基盤の整備と建築物の不燃化による防災性の改善を図るため、第一種市街地再開発事業等が都市計画決定された。その後、合意形成が長期化し、2012年度に見直し計画に向けた住民組織が形成され、検討が継続している。

・2010年度 東京都都市復興図上模擬訓練を板橋区大山地区で実施

東京区市町村職員が参加して5回にわたる模擬訓練を実施し、最後は住民参加で意見交換をした。

・2012年度 大山駅周辺で住民主導の「まちづくりマスタープラン」作成

大山地区内の町会、商店街、公募区民で構成される「大山駅周辺地区まちづくり協議会」において災害に強く、賑わいのあるまちを実現するための「まちづくりマスタープラン」が策定され、区長に提言がなされた。その後、東武東上線立体化、都市計画道路の整備、市街地再開発の複合事業が進み、2015年度の都市計画決定を目指している。

・2013年度 板橋駅西口で市街地再開発検討地区内の有志による「板橋駅西口地区市街地再開発準備組合」の設立

区は、準備組合の活動を支援するため、2012年度から3か年かけて再開発事業の施行に向けた調査を行っており、2014年度は事業計画案や権利調整案を検討する「市街地再開発事業推進計画」を作成し、さらに市街地再開発事業を踏まえた「板橋駅西口地区まちづくりプラン」を年度末までに策定する。

・2014年度 高島平グランドデザイン検討開始

高島平一丁目～九丁目（約314ha）を対象に「魅力創造発信都市」と「安心安全環境都市」の実現に向け、誰もが『住みたい』『住み続けたい』『訪れたい』と共感し、未来につながる都市再生モデルとなる『グランドデザイン』を策定し、次期基本計画に着実に反映する。

東日本大震災後に、密集市街地の多い駅周辺地区を中心に行政職員だけでな

く地域住民からもまちづくりの必要性が強く求められるようになった。まちづくりは、住民の合意形成が非常に重要な要素であり、その機運が盛り上がったタイミングで進めることが効果的である。そこで、この機を逃さずに、板橋区は重点の4駅前地区でまちづくりを強力に進めている。

6-7 復興事前計画の重要性

2013年12月、中央防災会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ（座長増田寛也 野村総合研究所顧問）が19回の会合を経て、最終報告書を公表した。この報告書では、M7クラスの都心南部直下地震その被害の様相を次のように記述している。

「震度6強以上の強い揺れの地域では、特に都心部を囲むように分布している木造住宅密集市街地等において、老朽化が進んでいたり、耐震性の低い木造家屋等が多数倒壊するほか、急傾斜地の崩壊等による家屋等の損壊で、家屋の下敷きによる死傷等、多数の人的被害が発生する。」

この報告書では、首都圏の死者が最大約23,000人、建物61万棟の全壊被害が想定されたが、その最大の要因は、報告書にあるように耐震性の低い木造住宅密集市街地である。この負の遺産は、板橋区をはじめ関東大震災の復興事業で取り残された地域に偏在している。

当時の東京市の人口が約220万人だが、現在は東京都区部だけで900万人を超えている。首都直下地震の被害想定は100兆円を超える可能性があるが、その財源対策をどうするかは必ず大きな問題となる。もし、ここで十分な対策ができず、木造住宅密集市街地の形成を許すならば、再度の直下地震、あるいは海溝型地震で震災を繰り返すことになる。それならば、事前防災を進めることで人命を守り、かつ100兆円の被害を減らすことに最大限の注力をするのが重要だ。

後藤新平は、東京市長だった1921年に、当時の東京市予算（1億数千万円）を大きく上回る事業費8億円の「東京市政要綱」をまとめていた。関東大震災の復興は、震災前に試みられていた都市改造の動きがベースになっている。つまり、事前の減災やコミュニティ形成あるいは都市計画の実践がなければ、復興の成功は難しいといえる。都市の脆弱性や矛盾を放置しておいて、事後の災害が起きてから復興を頑張ればよいということは決してない。

関東大震災以後、昭和金融恐慌、そして世界恐慌を克服するため、日本は帝国主義的政策の加速化、第2次世界大戦、そして敗戦への道を歩き始めた。この歴史的教訓を決して忘れてはならない。

小括

関東大震災の復興では、被災市街地における区画整理、道路拡幅、公園整備などがすすめられたが、復興計画の範囲から非被災地が除かれたために、公共空間の少ない危険な密集市街地や不良住宅地を被災地周辺部に生み出した。

東京都は1997年に都市復興マニュアル、1998年に生活復興マニュアルを制定するとともに、基礎自治体単位でのマニュアル制定を働きかけた。板橋区は、2000年度に都市復興マニュアル、生活復興マニュアルを制定している。その後、東京都は地域住民が参加する地域復興協議会で復興まちづくりを検討する地域協働復興の概念を盛り込んだ改訂を行った。

東日本大震災を受けて、東京都、および板橋区ともに都市復興マニュアルの改訂を行い実効性の確保を図っている。板橋区では、住民からのまちづくりの機運が盛り上がったことを機に駅周辺地区を中心に積極的なまちづくり推進に取り組んでいる。

第7章 政策実践の成果と今後の課題～防災・減災マネジメントの強化に向けて～

7-1 防災基本条例制定意図と達成状況の考察

防災・減災マネジメントを実現する手段として、板橋区が防災基本条例を制定する意図は、第1に次のようなものであった。

- ・防災・減災マネジメントの「全体像」を見える化する
- ・「縦割り」を超えて総合的に、「人事異動」を超えて長期的・継続的に防災・減災マネジメントを実施する法的担保にする。

これらについて、現時点で、どの程度達成されたかを考察する。

7-1-1 全体像の見える化

一般に基礎自治体の地域防災計画は分厚く、多数の項目があり、優先順位が明確にはなっていない課題があった。そこで、誰もが理解しやすい簡潔、明瞭な防災・減災マネジメントの全体像を、防災基本条例前文で「予防対策から応急対策及び復興対策に至るまでを一連の総合的な防災対策として捉え、地域防災の充実及び強化に努めていくことが大切である」と明示した。これにより、全体像の見える化については、条例制定段階で達成したと言える。

7-1-2 条例による総合化、長期継続化

防災・減災マネジメントの総合化、長期継続化については、防災基本条例制定以後の区の防災対策の動向で検証し、考察する。

7-1-2-1 東日本大震災後の条例改正

東日本大震災以後に、新たに充実が求められた課題に対して、地域防災計画だけでなく、本条例が2012年10月30日、2013年3月8日の2度にわたって改正された。このことは、本条例が防災・減災マネジメントの全体像を示す枠組みであり、長期継続的に防災対策を実施する法的担保としての価値を有することから、状況の変化に応じて見直しが必要と言える。

なお、主な改正点は、前文での東日本大震災への言及、災害医療救護、帰宅困難者対策、業務継続計画（BCP）、住民による避難所運営支援であり、追加的に修正したものである。

・前文

「さらに、平成23年3月に発生した東日本大震災は、複合災害の恐ろしさをまざまざと知らしめ、多くの生命と財産を一瞬にして奪い、人々の暮らし、地域

社会及び都市機能に甚大な被害をもたらす未曾有の大災害となった。」の文言を付加した。

・第6節 医療救護体制の充実

(災害医療救護)

第21条 区は、災害時における初期医療体制を強化し、充実させるよう病院等と連携し、総合的な災害医療救護を実現しなければならない。

・第7節 帰宅困難者対策

第22条 区は、災害時における帰宅困難者の帰宅に係る混乱を防止するため、あらかじめ、近接する区及び市、都並びに鉄道事業者その他の防災関係機関との連携を図り、必要な措置を講ずるとともに、帰宅困難者対策を推進しなければならない。

2 事業者は、帰宅困難者対策に取り組むよう努めなければならない。

3 学校等(学校及び保育所その他の子育て支援を行うことを目的とする施設の設置者又は管理者をいう。以下この条において同じ。)は、幼児、児童、生徒等に対し、当該施設内での待機の指示その他の帰宅困難者の安全の確保のために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

4 前2項の帰宅困難者対策を確立するため、事業者及び学校等は、従業員、職員、幼児、児童、生徒等の早期帰宅の抑制に伴う備蓄物資の整備、一時的に待機する場所の確保、適切な情報提供等の措置を講ずるよう努めなければならない。

5 区民は、災害時に安全に帰宅することができるよう、あらかじめ、家族との連絡手段の確保、帰宅経路の確認その他の必要な準備を行うよう努めなければならない。

6 帰宅困難者は、災害時に自己の身の安全を図るとともに、地域における救援活動を行うよう努めなければならない。

・第8節 業務継続計画

(業務継続計画の策定及び検証)

第23条 区は、災害発生後における区民の生活の安定を図るため、区における業務継続計画(災害時における優先されるべき業務の継続及び通常業務の早期復旧を図るために必要な手段、体制等を事前に定めた計画をいう。以下同じ。)を策定するとともに、必要に応じてその検証を行わなければならない。

2 事業者は、その事業の継続が、地域社会の応急対策、復旧及び復興に寄与することを自覚し、業務継続計画を策定するよう努めるとともに、必要に応じてその検証に努めなければならない。

・(区民等の処置)

第 24 条に「給食及び給水活動」「避難所の運営協力」を追加した。

7-1-2-2 被害抑止

被害抑止の重要な要素である住宅の耐震化については、主に建築部門が担う。板橋区では、2008 年度から 5 年間で住宅の耐震化率は 65.7%から 81.8%へ、公共建築物については 68%から 97%への達成率であった。2015 年度に新たな計画を策定する予定である。

住宅耐震化については、防災基本条例というよりも、国の耐震改修促進法改正の影響が明らかである。耐震改修促進法は 1995 年の阪神・淡路大震災を受け策定・施行された、建物の耐震化を進めることを目的とした法律だ。そこでは、多数の人が利用する旧耐震基準で建てられた建物を「特定建築物」とし、所有者に耐震性の確認（耐震診断）や必要に応じた改修（耐震補強など）を努力義務として規定した。しかし、学校や住宅をはずしたり、単なる努力義務にとどまったためか、実際には耐震化が十分に進んでいなかった。

そこで、第 2 章で述べたように 2001 年に板橋区が防災基本条例を制定し、区の管理する公共施設の耐震性確保について次のように定めた。

第 14 条 区は、その管理する公共施設の耐震性及び耐火性を強化するとともに、それらの安全の確保に努めなければならない。

結果として 10 年を要したが、小中学校をはじめ、ほとんどの区施設は耐震化されたのである。

また耐震改修促進法(1995)の内容に対する「上乘せ」として耐震性を満たさない特定建築物の公表規定を設けた。その後、区はこの条例を受けて特定建築物の持ち主にアンケート調査を行い、耐震化の推奨を行っている。

耐震改修促進法は 2006 年に、より積極的な耐震改修の促進を目的に改定され、特定建物の範囲の拡大と同時に各種支援、緩和措置が盛り込まれた。また、耐震化を促進するための数値目標として、特定建築物の耐震化率を 2015 年までに 90%に引き上げるとし、都道府県には耐震改修促進計画の策定を義務付け、基礎自治体には同計画の策定を努力義務とした。さらに、自治体の指導に従わない特定建築物の公表規定を設けた。この改正により、防災基本条例の基準に国基準が追いついた。

2007 年度の板橋区の耐震改修促進計画は、国の法改正を受けて策定されたものである。しかし、国は基礎自治体に向けては耐震改修促進計画の作成を努力義務としていたのであって、板橋区の建築部門が計画を作成したのは、やはり防災基本条例の影響が多少なりともあったと言える。

7-1-2-3 被害軽減

被害軽減の対策は多種多様であるが、防災基本条例で重点事項とした災害時要援護者支援対策について検証し、考察する。災害時要援護者支援は主に福祉部局が担う。

- ・2001年度 板橋区総合防災訓練で災害時要援護者の参加を重点とする
以後、訓練には高齢者、障がい者の参加が普及する。
- ・2006年度 板橋区下赤塚地区で災害時要援護者避難支援訓練
その後は、障害者支援のNPOと連携した災害時要援護者支援訓練を地域単位で多数実施する。
- ・2008年度 二次避難所（福祉避難所）の整備
- ・2009年度 板橋区災害時要援護者避難支援計画（全体計画）を策定
災害時要援護者対策の基本的な方針、対象範囲、情報収集・共有の方法など、災害時要援護者対策の取り組み方針を明らかにした。
- ・2012年度 板橋区災害時要援護者支援計画を策定
災害時要援護者名簿、避難支援体制、福祉・医療等関係機関等の連携、情報伝達体制等について、全体的な課題を整理し今後の方針を示した。

災害時要援護者支援については、防災基本条例で重点事項に挙げていたが、個人情報保護という課題があり、住民支援者との協働が進展しにくい状況にあった。

国は、第4章で述べたように、2004年の豪雨や台風による災害でとくに高齢者の犠牲が際立ったことから、「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」を立ち上げ、筆者もこれに参加した。2005年3月に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を取りまとめ、翌年には改訂版を出した。これを契機として「防災と福祉の協働」による災害時要援護者の避難支援対策が、地域防災の重要な課題として全国的に実施されていく。板橋区でも、特に障がい者支援に熱心なNPOと連携をして、地域単位の防災訓練で災害時要援護者の避難支援訓練を実施した。

さらに、国は全体計画のひな型となる「避難支援プラン全体計画のモデル計画」（2008.2）、「災害時要援護者の避難支援に関する調査結果報告書」（2009.3）等を作成し、基礎自治体における要援護者対策を支援した。これを受けて、板橋区でも板橋区災害時要援護者避難支援計画（全体計画）を策定している。

東日本大震災後には、2012年10月、内閣府に「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」を設け、筆者も参加の機会を得て援護者の避難の状況等を検証し、ガイ

ラインの見直しを含めた検討を行った。2013年8月に「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」が作成された。

一方、板橋区は東日本大震災後に独自に地域防災計画をはじめとして防災対策全般を見直し、国に先立つ2013年2月に「板橋区災害時要援護者支援計画」を策定した。ここでは、避難支援にとどまらず、全体的な災害時要援護者支援を網羅している。また、縦割りを超えて総合的に実施するために福祉、医療保健、防災、地域振興部署等による災害時要援護者支援検討委員会を開催し、「在宅の要援護者に対する支援」、「避難所での要援護者支援」、「個別避難支援プラン」等を継続的に検討することとした。

板橋区は国レベルの災害時要援護者避難支援対策と相前後しながら、その拡充に努めてきたが、これには、防災基本条例の精神が影響を与えていると言える。

7-1-2-4 応急対応

応急対応策については多種多様であるが、第5章以外で板橋区が特徴的に実施したものも検証し、考察する。

- ・2001年度 板橋区総合防災訓練に災害時要援護者の参加を重点とする(上記、再掲)
- ・2006年度 板橋区下赤塚地区で災害時要援護者避難支援訓練(上記、再掲)
- ・2010年度 板橋区業務継続計画(BCP)作成
- ・2011年度 板橋区震災時職員初動マニュアル作成
- ・2012年度 板橋区災害応急対策用物資備蓄体制最適化計画作成、「板橋区防災のすゝめ」の改訂及び「訓練メニュー」の追加、人材育成としての区民防災大学の拡充
- ・2013年度 区内を18地域に分け、地域別防災対策マニュアル及び防災マップ作成支援、区施設300箇所に緊急地震速報システムの導入、マンションの防災対策マニュアル作成

応急対応については、板橋区は津波被害がほとんど想定されないこともあり、国の防災基本計画、東京都の地域防災計画とは一線を画した。

東日本大震災を契機に、地震防災対策を最重点に上位計画との整合性をとりながらも、住民要望や先進自治体での取り組みを参考にしながら、相当程度、独自に構築してきたと言える。このような体制を組むためには、組織、人員、予算の確保が必要になるが、板橋区は東日本大震災後に特命事項担当課長と担当主査の2名を増員し、また必要な予算はすべてつけるという方針で補正予算を編成して対応した。

7-1-2-5 復旧復興

板橋区は、復旧復興のプロセスを定める震災復興マニュアルを2000年度に作成していたが、東日本大震災後に都市復興マニュアルについては改訂し、生活復興マニュアルについては2014年度、2015年度で改訂作業中である。まちづくりは、事業が完了すれば災害被害を抑止する効果が極めて高い。仮に事業完了前や計画中であっても、それまでの住民との情報共有などの素地があるため、災害後の復興を迅速に進めるうえで、非常に有効である。そこで、板橋区が進めているまちづくりについて検証する。

- ・2004年度 上板橋駅南口地区で第一種市街地再開発事業等が都市計画決定。その後、合意形成が長期化し、2012年度に見直し計画に向けた住民組織が形成され、検討が継続している。
- ・2010年度 東京都都市復興図上模擬訓練を板橋区大山地区で実施
- ・2012年度 大山駅周辺で住民主導の「まちづくりマスタープラン」作成。東武東上線立体化、都市計画道路の整備、市街地再開発の複合事業が進み、2015年度の都市計画決定を目指している。
- ・2013年度 板橋駅西口で市街地再開発検討地区内の有志による「板橋駅西口地区市街地再開発準備組合」の設立。市街地再開発事業を踏まえた「板橋駅西口地区まちづくりプラン」を2014年度末までに策定する。
- ・2014年度 高島平グランドデザイン検討開始

復旧復興については、住民や行政職員にとってはいつ発生するかわからない災害の、さらにその後に備えるため、喫緊とは言えない課題と感じる。このことから、専門の部署を持たない基礎自治体が多い。しかし、東京都の区部では、都が1997年に都市復興マニュアル、1998年に生活復興マニュアルの整備を行い、区市町村との協働、役割分担等を積極的に進めたことから、第6章で述べたように板橋区も都市復興・生活復興の両マニュアルを整備した。その後、都は2004年度から3年間、地域協働復興の担い手となる復興市民組織育成事業を行った。

そして、東日本大震災後に、密集市街地である駅周辺地区を中心に行政職員だけでなく地域住民からもまちづくりの必要性が強く求められるようになった。この機を逃さずに、板橋区は重点の4駅前地区でまちづくりを強力に進めている。これは防災基本条例に復興を位置づけ、復興の検討をする部署を設け、地道に災害復興への取り組みを進めてきた成果の一つと言える。

7-1-2-6 総合的、長期継続的達成状況の考察

防災行政については、伊勢湾台風後の災害対策基本法、阪神・淡路大震災後

の耐震改修促進法、被災者生活再建支援法など大災害後に政策を押し進める機会となるのが通例である。

そして、上記で見てきたように、板橋区の防災対策は東日本大震災を契機に大きく充実、強化している。しかし、それらは震災前から板橋区の防災行政が「人事異動」を超えて長期的・継続的に防災・減災マネジメントを実施してきた土壌に起因するとも言える。

たとえば、被害抑止でいえば公共建築物の耐震化については2008年度当初の68%が2012年度末には97%の達成率であり、これは震災前からの着実な取組の結果である。また、被害軽減の災害時要援護者支援対策については、地域単位の防災訓練で災害時要援護者の避難支援訓練を継続的に実施したり、災害時要援護者名簿の検討を進め、福祉避難所を指定するなど機運が十分に高まっていた。また、関係課による連携を進め、総合的な災害時要援護者支援計画を作成している。応急対応については、200余りの住民防災組織との継続的な訓練を実施してきていたり、職員参加で業務継続計画（BCP）を作成するなどの経験があった。復旧復興についても、都市復興マニュアル担当部署を設け、他自治体を含めた復興模擬訓練への参加を継続してきている。

この意味で、防災基本条例制定以後、年度単位の予算の上下はあるにせよ、防災・減災マネジメントにより一貫して防災対策が総合的にかつ長期継続して進められてきたと言える。

7-2 防災基本条例における住民参加

防災基本条例制定の第2の期待は、住民・事業者が防災基本条例の制定に参加することにより、防災のわが事化、わがまち化が進み、住民・事業者が防災・減災マネジメントの重要な担い手となることであり、その成果を考察する。

7-2-1 防災基本条例制定での住民参加の意義

防災の分野で、このような住民参加により条例が制定された例は全国で初めてであった。このため、平成15年版防災白書では「行政、地域、住民の連携」の事例として取り上げられるなど、条例の内容とともにその制定プロセスが高い評価を受けた。

これは、住民参加が民主的プロセスをさらに徹底し、住民ニーズを条例案に反映させ、条例制定後の政策の実効性を担保するために望ましいためである。板橋区の防災基本条例策定の防災懇談会には、公募住民10名のほか消防団、住民防災組織、学校長、企業、警察、消防、それに大学教授らと多様なステークホルダーが参加したが、国や他自治体の状況、区民アンケートなどの情報共有

化と、これに基づく議論を行い「自立と助け合いの精神」「豊かな地域活動」「防災知識、技術、行動力の向上」という基本理念を導出した。

耐震改修促進法(1995)の内容に対する「上乘せ」として耐震性を満たさない特定建築物の公表規定を設けられたのも、専門家と住民らが阪神・淡路大震災での建築物の倒壊状況、耐震に関する国の政策展開、今後の基礎自治体の取るべき現実的な規制基準について情報共有化し、真摯に議論した成果と言える。基礎自治体職員のみで検討していたのでは、国の規制に上乘せする条例制定は、できなかったのは間違いない。

また、条例では、今後の重点的施策の方向性として「防災ひとづくり」、「防災まちづくり」、「要援護者への配慮」の3点を掲げ、その重点的施策を具体化するために多数の関係者を巻き込み、新規事業や既存事業の充実を図った。

7-2-2 木造住宅耐震化における住民参加と情報公開の重要性

木造住宅耐震化は、死傷者数の減少、住宅の倒壊減少、出火減少、延焼防止、被災者減少、経済的被害の減少など多くの効果があるが、その推進を阻む理由は、情報不足、工事・効果への信頼性欠如、コストの高さであった。

情報不足を解消するためには、住民、NPO、建設関係者、自治体などが耐震化推進に関する情報共有化と「政策連携」を行うとともに、自治体による地震や建物のリスク情報の提供、国による賃貸住宅の耐震性表示など基本的情報公開が有効である。また、低所得者層には、公的支援策が不可欠である。住宅所有者の自助努力への環境整備として、耐震化保険制度、耐震化融資、税の減免なども有効と考えられるが、住民への十分な情報提供がなければ活用されない。

そこで、板橋区は2007年度に、民間事業者による「板橋区木造住宅耐震化推進部会」の設立を支援し、公民協働で住宅耐震化の普及啓発を図ってきた。しかし、板橋区の木造住宅耐震化実績は近隣他区と比較し、多いわけではない。2011年度からの3年間で、板橋区では耐震診断が321件、耐震改修工事は89件だが、隣の練馬区では耐震診断が301件、耐震改修工事が253件となっている。これまでのやり方を見直し、実績のある自治体から謙虚に学ばなければならない。

7-2-3 福祉事業者による避難支援、事業継続計画（BCP）作成の必要性と現状

国が2006年3月に取りまとめた「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」では、①情報伝達体制の整備、②災害時要援護者情報の共有、③災害時要援護者の避難支援計画の具体化、④避難所における支援、⑤関係機関等との連携の

必要性の項目からなり、情報と連携の重要性が述べられている。しかし、これまでの災害と同様に、東日本大震災においても、要援護者は、避難情報の伝達、避難支援、避難生活等、様々な場面で情報や関係者間の連携が不足し、十分な支援が受けられない状況であった。

また、東日本大震災における災害時要援護者の避難支援に関しては、家族、近隣の助け合いとともに、福祉関係者が同程度に重要な役割を果たしていたことが明らかになった。ところが福祉施設では、事業継続計画（BCP）を策定したのは4.5%と、他業種と比べると最も低い状況にある。そこで、筆者らは地方都市の特別養護老人ホームがBCPを策定するために必要な災害時対応業務や通常業務を実務者へのアンケート、ヒアリングにより調査、分析し、課題と対策を検討してガイドラインを作成した。

板橋区防災基本条例第5条1項では、事業者の責務として次の条文を定めている。

事業者は、その社会的責任を自覚し、顧客・従業員・周辺住民、並びに管理する施設・設備の安全を確保しなければならない。

東日本大震災以後、板橋区はこのガイドラインを参考に、知的障がい者通所施設である板橋区立福祉園で、すべて事業継続計画（BCP）を策定するとともに、福祉避難所運営マニュアルを整備した。今後、民間の高齢者福祉施設にも普及する予定である。

7-2-4 応急対応、復旧復興における住民参加

板橋区には200余りの住民防災組織があり、年に400回程度の訓練を実施している。防災担当職員は、防災訓練に参加するとともに、地域住民の要望を把握し、また訓練ノウハウを積み重ねてきた。東日本大震災以後、住民からは自主防災組織の装備、備蓄品、人材育成などの応急対応の充実強化が強く求められるようになった。

防災基本条例第8条では区の責務として次のように定めている。

(1)区は、区民・事業者・ボランティア等が自主的に行う防災活動に対し、積極的に支援・協力しなければならない。

(2)区は、地域の住民防災組織を育成するため、積極的に支援・協力をを行い、その充実が図られるようにしなければならない。

また、なかなか進展しなかったまちづくりが東日本大震災以後の住民要望、住民参加を梃子として軌道に乗ってきた。

この条例がなくとも、板橋区は住民要望を受けて応急対応に必要な対策は実施したかもしれないが、条例に根拠をおいた要望であるため重く受け止める必要があった。

7-2-5 住民参加の効果測定

住民参加で制定した板橋区防災基本条例により、住民や事業者が防災のわが事化、わがまち化、すなわち主体性を育んできたといえかを考察する。

まず、板橋区が2年に1度実施している区民意識意向（満足度）調査結果を見てみる。この中で、防災に関しては「防災意識が高い」「地震の時、建物倒壊や火災の延焼等の不安が少ない」の2点について満足度を調査している。防災基本条例制定後、間もない2003年度、2009年度及び東日本大震災後の2013年度を比較する。なお、調査はその年度の9月～12月に実施されている。

表7-1 防災意識の満足度 単位%

	満足	やや満足	どちらでもない	やや不満	不満	わからない	無回答
2003年度 n=1,298	3.8	20.6	42.9	21.3	6.0	—	5.4
2005年度 n=862	5.8	33.3	37.7	11.3	4.1	—	7.9
2007年度 n=973	5.0	25.0	41.8	13.1	4.8	—	10.3
2009年度 n=1,514	5.4	26.0	43.6	13.1	4.7	—	7.1
2011年度 n=669	5.7	36.9	29.3	9.0	3.1	13.6	2.4
2013年度 n=1,354	5.2	33.1	32.8	7.8	4.0	13.4	3.7

表7-2 震災に強いまちの満足度 単位%

	満足	やや満足	どちらでもない	やや不満	不満	わからない	無回答
2003年度 n=1,298	1.9	14.0	33.9	32.6	13.1	—	4.5
2005年度 n=862	1.6	13.5	32	29.6	16.6	—	6.7
2007年度 n=973	1.7	12.4	31.3	21.3	17.1	—	9.1
2009年度 n=1,514	2.2	15.1	36.4	25.6	14.4	—	6.2
2011年度 n=609	2.6	17.7	23.3	27.3	17.9	9.4	1.8

2013年度 n=1,354	3.2	15.2	30.7	19.2	13.5	14.8	3.3
-------------------	-----	------	------	------	------	------	-----

(注) 2011年度から選択肢に「わからない」を新たに入れたので項目が増えている。

出典：「平成15年度板橋区区民意識意向調査」、「平成17年度板橋区区民満足度調査」、「平成19年度板橋区区民満足度調査」、「平成21年度板橋区区民満足度調査」、「平成23年度板橋区区民意識意向調査」、「平成25年度板橋区区民意識意向調査」(いずれも板橋区ホームページ)

上記表から、「満足」「やや満足」のポジティブな評価の割合を作成した。また、調査前の大きなイベントがあった場合には備考欄に載せた。

表7-3 満足度調査のポジティブ評価

	防災意識	震災に強いまち	備考
2003年度	24.4%	15.9%	2002年4月防災基本条例施行
2005年度	39.1%	15.4%	2004年10月中越地震
2007年度	30.0%	14.1%	2005年11月姉齒事件
2009年度	31.4%	17.3%	
2011年度	42.6%	20.3%	3月東日本大震災、区施策強化
2013年度	38.3%	18.4%	
2013年度 /2003年度	1.57倍	1.16倍	

この表を見ると、年度によって災害などのイベントの影響はうかがえるものの、全体として上昇傾向にあることが見て取れる。特に、防災意識においては、10年間で1.57倍にポジティブ評価が高まった。満足度と主体性にある程度の相関関係があるとなれば、防災への住民の主体性は徐々に高まっていることになる。

実際に、筆者が地域で住民や事業者の話を伺うと、行政に頼るのではなく自助・共助で災害に備え、災害を乗り越えるしかないという声が圧倒的に多い。これは、以前からそうであったが、東日本大震災発災後には顕著になっている。

そして、傍観するのではなく、住民や事業者が防災・減災マネジメントの重要な担い手になるために、区民防災大学に参加したり、防災士の資格をとったり、ボランティア活動に参加する事例も増えてきている。事業者も事業継続計画(BCP)の作成や地域防災訓練への参加などに積極的になっている。

木造住宅の耐震化、家具転倒防止の実施、災害時要援護者の個別支援、中小企業や医療・福祉事業者の事業継続計画(BCP)作成など課題は多いが、本調査結果によれば、住民や事業者の主体的な参加が徐々に進んでいることをうか

がわせる。

7-3 PDCA サイクルで継続的改善

防災基本条例の検討・制定を契機とした板橋区の防災・減災マネジメントはどのような改善経過をたどっているであろうか。継続的改善を図る標準システムである PDCA サイクルの観点から概観する。

第1ラウンドは、2001年度から2010年度になる。それまでの防災政策の積み重ねの上に、2001年度に防災基本条例の検討・制定を行った。これは防災・減災マネジメントの全体設計図を描いた「PLAN」に相当する。このPLANに沿いながら、数々の重点政策を推進し、個別具体的な対策を実施してきた。また、常に住民参加の拡大を意識しながら進めてきた。これは「DO」にあたる。もちろん、個別的な対策はそのたびに点検、微調整を繰り返してきたが、大きな変更はなかった。

第2ラウンドは2011年度以降である。東日本大震災の発生を受けて、区の防災政策、個別対策を全面的に点検した。これは「CHECK」に相当する。その結果を受けて、首長を交えた見直しと条例改正を行った。これが「ACTION」である。そして、地域防災計画の大幅な修正、職員参加による初動マニュアルの新規作成、各種計画の見直しと新規作成を行った。これは新たな「PLAN」になる。さらに、新政策を推進するとともに、住民参加を拡充していく。これが新たな「DO」と言えよう。これほどの急速な進展は、第1ラウンドの実績が基盤にあるためであり、継続的改善の成果と言える。

7-4 今後の課題～生き続ける防災・減災マネジメントとするために～

防災・減災については、大災害は発生すれば一気に熱が高まる。しかし、時間が経つにつれて、当初の熱意が冷め、明示された対策は進むが、それ以外の事項が疎かになりがちである。そこで、防災・減災戦略を真に戦略的なものにするには、「マネジメント・システム」、すなわち現行の目標・施策体系を、絶えず評価・見直しして、生きた戦略とする作業が必要である。この観点から、今後の課題について以下のように整理する。

7-4-1 防災対策の創発

H・ミンツバーグは、真の戦略とは、決められた戦略を実施するだけでなく、関係者が戦略の目標に沿って、それぞれ創意工夫をして、次々と新しい取り組みを企画していく（創発）ことを促すことが必要であると指摘している。

たとえば板橋区では木造住宅耐震補強の実績が上がっていないが、これは板橋区の補助額が工事費の2分の1以内、限度額75万円であるのに対して、練馬区は3分の2以内で限度額が100万円以下と差があることが一因と考えられる。

他にも足立区方式と言われる診断、設計、工事を同一事業者が行うことでタイミングを逃さなかったり、静岡市のように職員等が一軒一軒訪問するローラー作戦をしたり、高知県黒潮町のように職員が申請書記入の代行をするなど、先進自治体はさまざまな工夫をしている。

防災・減災マネジメントを継続的に見直し、生き続ける戦略にするためには、「○○します」という宿題リストを並べるだけではなく、住民や企業・団体とともに、新しい情報やモノ、仕組みを活用しながら、目標達成のためにいかに創発的な取り組みを促すかが重要になっていく。

7-4-2 人材育成～防災スペシャリスト職員の育成～

次に、防災・減災マネジメントを実行する人材の育成が重要である。

仮にいくらよい戦略、制度、予算があったとしても、それを使いこなす人材がいなければ効果的な防災対策はできない。災害対応は日常の業務ではない。ローテーションで配属され数年単位で異動する職員に、十分なマニュアルもなしに、完璧な対応を期待するのはそもそも無理がある。

そこで、自治体が専門性の高い「防災スペシャリスト職員」を計画的に育成することが重要である。自治体の人事はゼネラリスト指向で数年で異動するのが一般的だが、防災のような低頻度かつ高度な専門分野では専門職員が必要不可欠だ。

防災スペシャリスト職員に期待される役割は、減災戦略の策定、実行、点検・見直し、防災対策・防災訓練の企画立案、地域の住民防災組織や関係組織での防災訓練支援などがあげられる。

また、防災スペシャリスト職員は平常時から研修などを通じて他自治体や国の職員とも相互に顔の見える関係をつくり、その後も ICT を活用したネットワークを形成して情報のやり取りを行い、災害時には支援・受援のキーパーソンとして活動する。

このような職員を育てるには、自治体が優れた人材を選抜するだけでなく、良い講師、カリキュラム、教材、訓練施設などが必要だ。その確保を個別の自治体はむろん、県単位に広げて求めても困難であり、国レベルで人材育成を行う必要がある。

幸いなことに、内閣府が 2013 年度から「防災スペシャリスト養成研修」を開始した。これにより、防災スペシャリスト職員相互の全国的なネットワーク化、最新情報の共有化や実効性のある防災対策が進み、実効性が高まることが期待できる。これらは、近年の ICT 技術、機器の進化により容易に構築できるようになっており、そのメリットを活用することが重要である。

7-4-3 地域全体の情報共有化と連携による防災の自治化

第3に、防災・減災マネジメントは、行政だけでなく住民や企業・団体、防災関係機関も巻き込み、自助や共助を含めて地域全体が連携して進めなければならない。その基盤となるのは、第1章において防災・減災マネジメント・システムに描かれた防災に関する「情報・コミュニケーション」である。

たとえば、津波避難においては、災害時要援護者が高台移転をすれば安全を確保できるが、現実にはすぐにはできない。そうすると、津波浸水区域では、初動対策では自らの身を守る安全行動（できるだけ早く安全な場所への移動、丈夫な机などの下に入るなど）を取り、次に、できるだけ早く高台へ避難する取り組みが必要だ。

高台避難に関しては、短時間での避難方法が最大の課題である。皆が車で逃げれば、皆が逃げられなくなる。これを、どのように調整するのかを考えなくてはならない。自治体や国が「車避難は止めましょう」と言っても、上から目線では浸透しない。

創発的な取り組みは、現場の声を聞くことから始まる。したがって「リスク・コミュニケーション」が重要となってくる。それは単なる専門家によるリスク情報の伝達ではない。リスクを説明するだけでなく、住民や企業など関係者の意見を聞き、対話をする中で、関係者がどういう情報を求めているか、何が不安なのか、何を重視しているかを確認しながらコミュニケーションをすることが大切である。

リスク・コミュニケーションを重ねながら、地域住民が協議して創発的な取り組みを進め、その情報を共有化することで、納得感と自己統制感をもつようになる。たとえば大槌町安渡地区のように「健康な人も含めて皆が車で逃げると渋滞で多くの犠牲者がでる。だから徒歩避難できる人は徒歩で避難する。徒歩避難ができない災害時要援護者は家族や近隣の支援者と車で同行避難する。誰が車を使ってよいかは事前に話し合っておく。こうすれば地区の全員が助かる」という取り組みを地域住民が共有化し、納得する。

そのような合意を地域で共有しているのに、もし災害時要援護者の支援を怠ったり、自分だけが車で避難したら後で周りから強く非難されるだろう。だからルールを守ろうという自己統制が効く。これにより防災が他人事からわが事、わがまち事と進化する。

このように自らルールを定めて自らルールを守る状況を作り出すことは、西尾勝（1990.4）がいう自律（autonomy）と自己統治（self-government）の結合であり、自治の中核となる概念である。地域住民が防災に関する情報の共有化、

連携の取り組みをいかに進め、わが事化、わがまち事化として、防災の自治化を図ることが、次の課題となる。

7-5 防災・減災マネジメントの全国的な水平展開を目指して

東日本大震災の発生を機に、わが国の防災・減災体制の脆弱性が浮き彫りにされた。特に、災害対応のフロントを務める基礎自治体の体制に大きな課題がある。それぞれの基礎自治体には、これまでの積み重ねの上に、防災・減災に対する組織風土、職員意識、予算、計画があり、一朝一夕に最先端のものを取り入れても形骸化する可能性が強い。

そして、現在の地域防災計画とは、縦割りの各部局が、それぞれの事情に応じて作成した「耐震化推進計画」「災害時要援護者避難支援計画」「初動対応計画」などを転記したものにとどまっている可能性が高い。したがって、各部局の施策の達成状況については部局の範囲にとどまり、達成されなくとも特に責任を問われることはない。年限がくれば、状況に応じて新たな計画を立てればよいことになる。さらには復旧・復興計画は所管部局がないために実質的内容が薄いままとなっている。これでは、総合的な防災・減災は進んでいかない。

自治体の「防災・減災マネジメント」とは、首長や議会を交えて防災・減災の目標を定め（〇〇年後に想定被災者を〇〇人に減らす、など）、これを実現する施策を各部局が立案し、年度ごとにモニタリングしながら施策の調整・変更を行い、自治体を挙げて目標実現を図ることである。目標が達成されなければ、首長の責任となり、住民に対する説明責任が生じる。

それには、防災・減災マネジメントを条例化して法的拘束力を持たせることが重要である。これにより、防災・減災マネジメントは防災・減災目標を達成する枢要なエンジンとなる。本論文が、全国自治体の防災・減災マネジメントの推進と、災害被害の軽減に資することができれば、これに勝る幸せはない。

小括

板橋区が防災基本条例を制定する主な意図は、防災・減災マネジメントを「縦割り」を超えて総合的に、「人事異動」を超えて長期的・継続的に実施する法的担保にする、というものであった。総合的、長期継続的なマネジメントについては、東日本大震災後の条例改正、被害抑止の中核である住宅耐震化の推進、災害時要援護者支援計画充実、職員参加のマニュアル作成など応急対策の充実、復興マニュアルの見直しなど一定の成果が見られる。また、条例への住民参加の効果測定では、徐々に住民の防災意識が高まっていることが調査によって明らかになった。

防災・減災マネジメントの改善経過をPDCAサイクルから概観すると、第1ラウンドは、2001年度から2010年度になる。防災基本条例の制定により防災・減災マネジメントの全体設計図を描いた「PLAN」をつくり、これに沿って数々の個別具体的な対策を「DO」してきた。第2ラウンドは2011年度以降、東日本大震災の発生を受けて、区の防災政策、個別対策を全面的に「CHECK」した。その結果を受けて、首長を交えた見直しと条例改正「ACTION」を行った。そして、地域防災計画の大幅な修正、職員参加による初動マニュアルの新規作成、各種計画の見直しと新規作成を行った。これが新たな「PLAN」になる。

防災・減災戦略は、目標・施策体系を絶えず評価・見直しして、生きた戦略とする作業が必要である。それには、防災対策の創発、防災スペシャリスト職員の育成、地域全体の情報共有化と連携による防災の自治化が課題となる。

自治体の「防災・減災マネジメント」とは、首長や議会を交えて防災・減災の目標を定め、実現策を立案し、モニタリングしながら自治体を挙げて目標実現を図ることである。防災・減災マネジメントは条例化して法的拘束力を持たせることが有効であり、防災・減災目標を達成する枢要なエンジンとなる。

謝辞

本論文は、筆者が板橋区職員として、また研究活動や NPO 活動で出会った素晴らしい先達、友人らとの共同作業の成果である。特に 1998 年の法政大学大学院入学、2000 年の板橋区防災課長への着任は人生の大きな転機となった。

法政大学大学院では、政策研究の基礎から論文まで指導いただいた。シビルミニマムの概念を世に広め、革新自治体の理論的支柱となられた松下圭一先生、公共事業論、議員立法論、憲法論、景観論で常に現場に向かい合って理論化された五十嵐敬喜先生、自治体政策や行政評価で名高い武藤博己先生、地方議会改革の廣瀬克哉先生には特にお世話になった。研究の奥深さ、喜びを教えてくださいました先生方の学恩に、わずかなりとも報いることができたとすれば、望外の喜びである。

板橋区防災課長に着任してからは、現場での実践活動を政策研究という形で、折々に論文化した。本論文は、その時から現在まで積み重ねたものを、林春男京都大学大学院教授のご指導により、防災・減災マネジメントという大きな枠組みで構造化したものである。

坂本健板橋区長ほか板橋区役所の上司、仲間に心からお礼を申し上げたい。お世話になった方があまりに多く、お名前を挙げることは控えさせていただくが、時間外とはいえ、法政大学大学院での修士課程、非常勤講師を認めていただいた他、政府の委員会出席、区役所の研修講師と多くの学びの場を与えていただいた。職場のみなさんの応援のおかげで、長く研究を続けることができた。いたばし政策塾では、中村昭雄大東文化大学教授をはじめ、松浦勉氏、鈴木好行氏、佐々木正太郎氏らに特にお世話になった。先進自治体の政策課題への取り組みを学ぶとともに、必ず懇親会で昇華させていただいた。この時間がなければ、論文を書くエネルギーは湧かなかっただろう。感謝申し上げたい。

故廣井脩東京大学教授には、防災懇談会の座長として防災基本条例制定の際にご尽力いただいた。途方もなく膨大な学識と大きな人柄に包み込まれた至福の時間は忘れられない。廣井先生に出会ったことが、防災をライフワークにしようと思ったきっかけである。先生が亡くなられた時の悲しみ、喪失感はとても言葉にできない。被災地でかけがえのない人を亡くされた方々に多少なりとも寄り添えるところなら、廣井先生を喪った悲しみを思い出すためかもしれない。

中林一樹首都大学東京名誉教授には、防災基本条例を住民参加で制定された経緯、意義、効果を論文化するよう声をかけていただいた。それが本論文第 2 章の柱となった。実務を理論化することの困難さを実感しながら、重要なステップを刻ませていただいた。中林先生にはその後も、NPO での住宅耐震化推進活動でも中核的な役割を果たしていただいている。第 6 章の復旧復興での地域協

働復興は、先生のご持論であり、実際に都内各地で復興模擬訓練に取り組まれている。震災の現場で、常に支援活動の先頭に立たれると同時に、後輩の指導育成に取り組まれる姿は、仰ぎ見るばかりである。

同様に、室崎益輝先生にも折にふれ、ご指導を頂いた。東京にいらっしゃるときは、私たちの小さな NPO 理事会にもご出席いただき、貴重な示唆をいくつも与えてくださった。近年、ボランティア、NPO/NGO が防災・減災の重要な担い手となっているが、力不足で論文化するに至らず、先生には申し訳ない。最近では、face book でも数多く発信され、被災者、研究者をエンパワーメントし続けていらっしゃることに心から敬意を表している。

目黒公郎東京大学大学院教授には、2002 年、NPO 活動での講演にお招きして初めてお会いした。当時、筆者が阪神・淡路大震災の様々な資料から住宅耐震化こそが地震防災の最重要課題であると感じたとき、最も明晰にその重要性と施策の基本的方向を示されたのが目黒先生であった。一面識もない NPO からの声かけに馳せ参じてくれ、熱い講演をされた姿を今でもありありと思い出す。その後は、政府の研究会、絵本の出版、NPO での活動など公私ともにお世話になり続けている。第 3 章の木造住宅耐震化の研究は、先生の膨大な努力の成果にほんの付け足しを加えたに過ぎない。あまりにも身近にいらっしゃるので、きちんとしたお礼を申し上げていないが、ここで改めて感謝を申し上げたい。

また、住宅耐震化の重要性についてダメ押しをしてくださったのが、福和伸夫名古屋大学大学院教授である。歯に衣着せぬ物言いと、繊細な感性を併せ持ち、大災害が社会に与えた影響、土地利用・まちづくりの歴史的経緯を踏まえるとともに「ぶるる」をはじめとするわかりやすい防災教材の開発を続け、名古屋、東海地区の減災の中心として活躍し続ける姿は、憧れでもある。

住宅耐震化については、政府、NPO の皆さまにもお世話になった。布村明彦氏（当時・内閣府防災参事官、現・日本災害情報学会会長）には、政府の検討会や防災教育の場にお招きいただいた。渋谷和久氏（当時・内閣府防災企画官、現・内閣官房審議官）には、公私ともども筆舌に尽くせぬほどお世話になった。防災白書に板橋区の活動を多く取り上げていただいたほか、国交省の会議室を NPO に提供いただくなど、政府と私たちとの敷居を低くしてくださった。小川富由氏には国土交通省住宅局建築指導課長在任時に NPO での講演を数多くお願いした。在任中に姉齒事件が発生し、その対応を堂々とされた姿を思い起こす。西川智氏（当時・内閣府参事官、現・水資源機構理事）には内閣の防災国民運動で多くの方につないでいただいていた。丸谷浩明氏（当時・内閣府企画官、現・東北大学教授）には、公私ともに長いお付き合いをしていただいているが、防災ボランティア、事業継続計画（BCP）の分野で特にお世話になった。優秀で

真摯な政府のキーパーソンから、深いレベルで教えていただいたことに深く感謝申し上げます。

NPO 法人東京いのちのポータルサイトでは、寿乃田正人氏、中川和之氏、木谷正道氏、安井潤一郎氏、瀧澤一郎氏、柴田いづみ氏、藤村望洋氏、後藤洋三氏、山口豊氏、山本耕平氏、岡野谷純氏、小田順子氏、小野聡氏、安江哲氏とは様々な機会でご議論、イベント、研究を行った。特に、コミュニティ FM で 10 年以上、防災の番組を続けてこられた寿乃田氏、災害情報と人脈を惜しげもなくつなげてくださった中川氏、土木の夢を熱く語ってくださった安江氏には、公私ともにお世話になった。本研究のバックボーンにはこのような友人との活動や対話があり、心から感謝申し上げます。

第 4 章の災害時要援護者支援の分野では、田中淳東京大学大学院教授に多くの教えをいただいた。2004 年から 2006 年まで、そして 2012 年の災害時要援護者に関する内閣府の検討会でご一緒し、災害時要援護者と自治体の役割について公式、非公式を問わずご教示いただいた。非公式の席ではあるが、片田敏孝群馬大学大学院教授とともに津波防災から要援護の高齢者をどのように守るかを考えたときに、まずリードタイムのある風水害から始め、その後に津波を考えようと話してしまった。しかし、東日本大震災で多くの高齢者、障がい者が亡くなった責任の一端は私たちにもある。微力ではあるが、生涯をかけて償っていきたくて決意している。

立木茂雄同志社大学教授には、ハザードと要援護者との関係から重点化して対応すべきことをご教示頂いた。高齢者福祉施設の事業継続計画（BCP）で共同研究をした池田真紀氏にもこの場を借りて感謝申し上げます。現場での介護経験と福祉事務所職員としての経歴を活かし、現場で役立つガイドラインに貢献してくださった。NPO 法人の小山剛理事長には研究費の確保、ヒアリング同行、よき議論相手として活動いただいた。お礼を申し上げます。その後、障がい者福祉施設についても事業継続計画（BCP）の研究を継続しているが、現地ヒアリングなどは柄谷友香名城大学准教授の献身的な調整に負っている。また、この研究でご一緒している金子健明治大学教授、内山登喜夫福島大学教授、吉川かおり明星大学教授にも障がい特性を理解するための多くの示唆をいただいた。深く感謝を申し上げます。

第 5 章の自治体間連携の考察をまとめるにあたっては、大槌町、宮古市、釜石市、大船渡市、陸前高田市、気仙沼市、南三陸町、東松島市、仙台市、名取市、岩沼市、福島県、南相馬市、いわき市、神戸市ほか多くの被災自治体のご協力をいただいた。業務多忙にもかかわらず、丁寧にお話くださった職員の皆さまに深く感謝する。特に、気仙沼市危機管理課長であった佐藤健一氏には、

30 分の面談の約束のところ、3 時間もお話をいただいた。災害前の献身的なご努力にもかかわらず、大きな被害が出てしまった辛い経験を共有させていただいた。その後も、様々な機会でご貴重な経験を話していただいていることにも感謝を申し上げたい。重川希望志依常葉大学教授にも被災者へのヒアリングでお世話になった。気仙沼でいただいた鰹の味は、今も忘れられない。地域安全学会ほか要所要所で激励をいただいたことにお礼を申し上げたい。神戸市の桜井誠一氏には、被災者ヒアリングやシンポジウムなどの機会に常に貴重なアドバイスを頂いた。研究だけでなく、自らの進路を決める際にも相談いただいた。本当にツボを押さえた助言をいただいたことに、この場を借りて深く、深くお礼を申し上げたい。

副査を務めていただいた田中和己京都大学大学院教授には、最後のところでサイエンスの側面からご指導いただいた。細かく論文を見ていただき、その場でアドバイスをメールで送ってくださり、論文の修正をする際の道標をいただいた。冷え込んだ 1 月の京都大学で頂いた、温かい励ましに深く感謝申し上げたい。守屋和幸京都大学大学院教授には、GIS の活用と成果についてご教示をいただいた。情報学の論文としていくばくかの貢献ができたとすれば、先生のご指導のおかげであり、お礼を申し上げたい。喜多一京都大学大学院教授には、科学的に論じるだけでなく、自らの思いを存分に述べることも大切であり、第 1 章、第 7 章ではこう述べたらよいのではないかと具体的に教えていただいた。論文に少しでも迫力が出たとすれば、先生のご指導のおかげであり、お礼を申し上げたい。小山里奈京都大学大学院准教授には、公聴会で社会的意義が大きい研究という言葉をしていただき、勇気づけられた。ロジックと客観的データをつなげる重要性、論文の体裁を整えるなど実務者の弱点を教えていただき、最後に修正することができた。論文のご指導をいただいた先生方には、もっと早くにご指導をいただければ、論文もより良くなったかと思うが、お会いできた幸運に感謝すべきであろう。牧紀男京都大学大学院工学研究科教授には、課題を最初に提示し、解決の方法論、実践、評価と順を追って記述するように教示をいただいた。ともすれば、思いが先走り、乱れがちな弱点をいくばくか直すことができたと思っている。これまで筆者の故郷である秋田県男鹿市での地域安全学会開催にご尽力をいただいたり、また被災地での自治体職員のヒアリングにお誘いいただいたりと、大変にお世話になってきた。併せて、心から感謝申し上げたい。武田文男政策研究大学院大学教授には、ご多用の中を、最初の論文提出の作法、ひな形のご教示から始まり、細かく論文を見ていただき、アドバイスをいただいた。先生の優しい言葉がなかったら、どんなに殺伐とした思いで取り組んだことであろうか。心からお礼を申し上げたい。京都大学防災研

研究所の清水豊子秘書には、論文申請の過程で大変にお世話になった。まるで迷宮のような複雑な申請過程を何とか乗り越えられたのは、清水さんの導きによるものであり、感謝申し上げたい。

主査を務めていただいた林春男京都大学大学院教授には、2003年、内閣府の防災教育チャレンジプランで初めてお会いした。その後も、チャレンジプラン検討会をはじめ、いくつかの政府の検討会でもご一緒したが、常に深い学識をもとにリーダーシップを発揮されておられた。わが国の防災を背負い続けていらっしゃる姿を、いつも眩しく感じていた。その先生に強く背中を押していただいたのが、博士論文チャレンジのきっかけである。先生は、筆者が査読付きの3論文の概要を話しただけで、防災・減災マネジメントの概念、博士論文の構想を示してくださった。それも防災教育チャレンジプラン懇親会席上のわずかな時間である。改めて、その学識の深さに感銘を受けた。同時に、やってやるぞというバネが生まれた。防災・減災を社会に広げていこうと思うならば、人にチャレンジを進めるだけでなく、自らチャレンジしなければならないと考えたからである。懸命に努力すれば、なんとか達成できる目標を与えてくださった先生には、どんなに感謝しても感謝しきれない。その後は、拙い論文を辛抱強くご指導くださり、励まし続けてくださった。1月の寒い夜、超ご多忙の中、午後9時から永田町の町村会館のロビーで「鍵屋の生きざまを存分に書いてくれ」とおっしゃられた言葉は忘れられない。人を導くとはこのようなことかと身震いした。決して外が寒かったせいではありません、林先生。

最後に、妻の尚子にお礼を言いたい。同じ、板橋区職員として働いているのに、家にいるときは、寝るか食べるかパソコンに向かっている生活を愚痴一つ言わずに支え続けてくれた。あなたの支えがなければ、決して完成することのない論文がやっとできた。本当に、本当にありがとう。いらないと言われようと、この論文はあなたに捧げたい。

【参考文献】

第1章

内閣府：防災情報のページ www.bousai.go.jp/

平成14年～平成26年までの防災白書

板橋区ホームページ <http://www.city.itabashi.tokyo.jp/>

P・F. ドラッカー, G. J. スターン (訳; 田中弥生) 『非営利組織の成果重視マネジメント—NPO・行政・公益法人のための「自己評価手法」』ダイヤモンド社, 2000. 12.

中央防災会議「防災情報の共有化に関する専門調査会報告」, 2003. 7.

鍵屋一『地域防災力強化宣言【増補】』ぎょうせい, 2005. 5.

災害時要援護者避難支援研究会『高齢者・障がい者の災害時の避難支援のポイント』ぎょうせい, 2006. 7.

大住荘四郎『行政マネジメント (BASIC 公共政策学 7)』ミネルヴァ書房, 2010. 6.

鍵屋一『図解よくわかる自治体の防災危機管理〈第1次改訂版〉』学陽書房, 2011. 8.

第2章

鍵屋一：市民参加で制定した板橋区防災基本条例, 地学雑誌 2007VOL.116, NO.3/4, pp.542-pp.556, 2007. (査読付き)

松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会, 1991. 12.

田中孝男、木佐茂男編著『自治立法の理論と手法 (分権時代の自治体職員 3)』ぎょうせい, 1998. 11.

武藤博己編著『シリーズ図説・地方分権と自治体改革④ 政策形成・政策法務・政策評価』東京法令出版, 2000. 11.

今井照『新自治体の政策形成』学陽書房, 2001. 9.

「板橋区防災懇談会最終報告書」
2002. 1. www.hiroi.iii.u-tokyo.ac.jp/index-iinkai-sonota-itabashiku-saisu.pdf

武藤博己「政策評価の手法開発」松下圭一他編『自治体の構想』第3巻第5章、岩波書店、2002. 3.

鍵屋一『地域防災力強化宣言』(増補)、ぎょうせい、2004. 5.

第3章

内閣府 防災情報のページ <http://www.bousai.go.jp/main.html>

静岡県 防災局のホームページ <http://www.pref.shizuoka.jp/bousai/>

- 外岡秀俊『地震と社会』, みすず書房, 1997. 12.
- 中邨章編著『行政の危機管理システム』中央法規出版, 2000. 8.
- 望月利男・中林一樹編著『安全・安心の都市づくり』, 東京都立大学出版会, 2001. 3.
- 吉村美保・目黒公郎「長期地震予知情報を利用した既存不適格住宅の耐震化促進策について」土木学会地震工学研究発表会, 2001. 8.
- 鍵屋一『地域防災力強化宣言－進化する自治体の震災対策－』ぎょうせい, 2003. 10.
- 鍵屋一「木造住宅の耐震補強推進政策に関する基本的考察」『地域安全学会論文集』6号, 2004. 11, p. 14.
- 田中仁史ほか「耐震補強を促進するためには？」『建築雑誌』121集1553号, 2006. 11, p. 5.
- 大塚路子「住宅耐震化の現状と課題」国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 568(2007. 3. 8.)
- 佐藤 慶一「住宅・土地統計調査から見る住宅耐震化の趨勢」リサーチペーパー第28号. 総務省統計研究所, 2011. 9.

第4章

- 阪神・淡路大震災社会福祉復興記念事業実行委員会編「そのとき、福祉現場は」兵庫県社会福祉協議会, 2005.9.
- 長岡市社会福祉協議会「新潟県中越大震災と長岡市社協」長岡市社会福祉協議会, 2008.3.
- 特定非営利活動法人 事業継続推進機構「中小企業BCPステップアップ・ガイド(4.0版)」2008.11.
- 財団法人東京市町村自治調査会「市町村のBCP～地震に負けない自治体づくり～」2009.3.
- 新型インフルエンザBCP策定研究会「新型インフルエンザ事業継続計画入門」都政新報社、2009.6.
- 鍵屋一, 池田真紀：特別養護老人ホームにおける事業継続計画（BCP）のガイドライン作成に関する基礎的研究, 地域安全学会論文集, No. 13, pp. 357-366, 2010. 11
- 中川和之、超超高齢化社会研究会編「大地動乱の時代を豊かに生き抜くために」『警察政策学会資料 第69号 防災と超高齢社会第4編 超超高齢化社会へ向けての安全・安心の創造に関する研究（下巻）』2013.3.
- 山崎栄一, 立木茂雄, 林春男, 田村圭子, 原田賢治：災害時要援護者の避難支

援—個人情報により実践的な収集・共有を目指して，地域安全学会論文集，No. 9，pp. 157-166，2007

山崎栄一，林春男，立木茂雄，田村圭子：災害時要援護者の個人情報をめぐる政策法務—新たな整理・分析枠組みの構築と違法リスクの抽出—，地域安全学会論文集，No. 15，pp. 313-322，2011

総務省「高齢者の社会的孤立の防止対策等に関する行政評価・監視結果に基づく報告」、2013.4.

第5章

P.F.ドラッカー（上田 惇生訳）『非営利組織の経営—原理と実践』ダイヤモンド社，1991.7.

鍵屋一「改正災害対策基本法と自治体間連携」ガバナンス 2012年9月号

重川希志依「応援と受援のための体制整備について」（公財）神戸都市問題研究所 都市政策 季刊 '13.4.

黒田洋司「広域巨大災害を想定した自治体における受援体制の構築について」（公財）神戸都市問題研究所 都市政策 季刊 '13.4.

本荘雄一「被災自治体から見た職員派遣の受け入れ状況について」（公財）神戸都市問題研究所 都市政策 季刊 '13.4.

鍵屋一「自治体職員の長期派遣について」地方行政（時事通信社）2013.8.12, 19.

鍵屋一「自治体間連携による職員の長期派遣のあり方について」（公財）神戸都市問題研究所 都市政策 季刊 '13.10

近藤民代・越山健治「広域災害を視野に入れた連携体制の構築・効果的な危機対応を可能にする情報システムの開発」『巨大地震災害へのカウントダウン』東京法令出版，2009.6.

林春男「効果的な災害対応の実現」内閣府災害対策標準化検討会議資料，2014.02.03

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/kentokaigi/04/pdf/shiry01.pdf>

林春男「標準的な災害対応システム論」京都大学防災研究所，2013.6.13

http://www.drs.dpri.kyoto-u.ac.jp/hayashi/lecture/lecture2012/kiki/20120613_kiki.pdf 佐藤翔輔，今村文彦，林春男：東日本大震災における被災地外

からの人的支援量の関連要因に関する分析，地域安全学会論文集，No. 19，pp. 93-103，2013

佐藤翔輔，今村文彦，林春男：東日本大震災における被災自治体の人的資源運用に関する分析—宮城県石巻市を対象にして—，地域安全学会論文集，No. 21 pp. 169-177，2013

第6章

兵庫県・(財)阪神・淡路大震災記念協会(1巻・2巻は(財)21世紀ひょうご創造協会)「阪神・淡路大震災復興誌」

神戸市『阪神・淡路大震災 復興誌』2000.1.

林春男ほか『復興の教科書』<http://fukko.org/about/>

板橋区ホームページ「板橋区都市復興マニュアル」

http://www.city.itabashi.tokyo.jp/c_kurashi/001/001189.html

板橋区ホームページ「板橋区生活復興マニュアル」

www.city.itabashi.tokyo.jp/c_kurashi/051/attached/attach_51887_6.pdf

高寄昇三『阪神大震災と生活復興』勁草書房,1999.5.

大浜啓吉編著『都市復興の法と財政』勁草書房,1997.10.

立命館大学震災復興研究プロジェクト編『震災復興の政策科学』有斐閣,1998.6.

塩崎賢明・西川榮一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター編『大震災 100の教訓』クリエイツかもがわ,2002,.10.

災害教訓の継承に関する専門調査会報告書「関東大震災」「雲仙普賢岳噴火」

室崎益輝『広報ぼうさい』第27回「1923年(大正12年)関東大震災」、No.56(2010年3月号)

㈱防災都市計画研究所ホームページ <http://www.lusp.co.jp/bousai.html>

第7章

西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990.4.

木佐茂男・五十嵐敬喜・保母武彦編著『分権の光 集権の影 続・地方分権の本流へ』日本評論社,2003.4.

ヘンリー・ミンツバーグ『H. ミンツバーグ経営論』ダイヤモンド社、2007.1.

鍵屋一『地域防災力強化宣言【増補】』ぎょうせい、2005.5.

鍵屋一『図解よくわかる自治体の防災危機管理〈第1次改訂版〉』学陽書房,2011.8.

¹ 首都直下地震の被害想定は東京都も行っているが、ここでは中央防災会議防災対策推進検討会議「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」最終報告、2013.12.

¹⁹http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/を引用する。

² 中央防災会議防災対策推進検討会議「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」第2次報告、2013.3.18、http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/nankaitrough_info.html

³ 阪神・淡路大震災における被害額は約9.6兆円(国土庁推計,1995.2)あるいは約9.9兆円(兵庫県推計,1995,4)とされた。豊田・河内(1997)は、直接被害額は13兆2,682億円、間接被害額については、1年間で7兆2,300億円と推計している。なお、直接被害と間接

被害概念の違いについては、永松・林(2003)において、前者をストック、後者をフローに対応する概念として、性格の違いについて整理している。

4 中央防災会議「中部圏・近畿圏の内陸地震に係る被害想定結果について」2007. 11
www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/21/pdf/shiryo03-01.pdf

5 河川事業概要 2007、

http://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kasen/gaiyou/panf/gaiyou2007/pdf/c1-1.pdf

6たとえば、「中央防災会議 首都直下地震対策検討ワーキンググループ「首都直下地震の被害想定と対策について(最終報告) 第5章 過酷事象への対応」平成25年(2013年)12月では、いかに基礎自治体の対応が困難であるかが示されている。

7基礎自治体職員の死者は東北3県で330人に上るという報道がある(読売新聞 2013年6月15日)

8永松伸吾・林春男・河田恵昭(2005) 地域防災計画にみる防災行政の課題, 地域安全学会論文集, 7, 395-404.

9公益社団法人土木学会 東日本大震災フォローアップ委員会(委員長:目黒公郎 東京大学生産技術研究所教授) 地域防災計画特定テーマ委員会「地域防災計画の策定と運用に関するガイドライン(案)」2012.2

10林春男「第2章 防災:社会の防災力と Disaster Management Cycle」『防災と開発～社会の防災力の向上を目指して～』国際協力事業団・国際協力総合研修所,2003.3

11 この防災白書では「コラム 目標設定の必要性」において筆者の書籍から引用している。

(1) 目標こそが防災政策のエンジン

東京都の地域防災計画をみると、目標は漠然としている。このためか、1997年の東京直下地震での被害予測は、2002年度修正の地域防災計画でも変わらない。これでは、この5年間の防災対策で地震被害が軽減されなかったことになる。

被害をもたらす要因、被害を小さくする要因を分析し、効果的な対策を「選択」し、そこに資源を「集中」することで被害を減らそうとする考え方を「減災」という。

困難な課題を解決するためには、明確な目標がまず必要である。例えば、「10年間で地震による想定死者をゼロにする」という目標こそが、防災政策のエンジンになる。したがって、地域防災計画で最初に定めるべきことは明確な目標、すなわち「数値目標」を掲げることだ。

～ 鍵屋一(前板橋区防災課長)「“地域防災力”強化宣言」(2003, ぎょうせい)

12 目黒公郎「私の考える今後の地震対策のあり方」「今後の地震対策のあり方について」建築雑誌(日本建築学会)「特集:巨大地震を前にして」2003.3より.

<http://risk-mg.iis.u-tokyo.ac.jp/research/top>

13兵庫県ホームページ、阪神・淡路大震災の死者にかかる調査について(2005.12.22 記者発表) https://web.pref.hyogo.lg.jp/pa20/pa20_000000016.html

14 内閣府が示したガイドラインは次のとおり。災害時要援護者の避難支援ガイドライン

(2005.3.28),災害時要援護者の避難支援ガイドライン(改訂版)(2006.3.28),避難支援プラン全体計画のモデル計画(2008.2.19),避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針(2013.8)

15 田中孝男、木佐茂男編著『自治立法の理論と手法(分権時代の自治体職員3)』ぎょうせい、1998.11

16 廣井脩座長も、区民が主体となって防災条例を検討する試みに大きな希望をもたれていたからで、深い識見と真摯な会議運営により委員から多数の貴重な意見を引き出されるとともに、条例案についても的確な助言をいただいた。

17 河田恵昭「大規模地震災害による人的被害の予測」『自然災害科学 Vol.16, No1(1997)p8』

18 松下圭一 法政大学名誉教授によると、「政策情報」は、次の3種類に分けられる。

①争点情報:自治体が直面している多様な課題を整理して、争点として、公開する情報

②基礎情報：自治体を持つ統計、地図、法務・財務情報など、自治体の特性、政策構造がわかる情報

③専門情報：個別の課題を解決するための技術情報

¹⁹兵庫県ホームページ、阪神・淡路大震災の死者にかかる調査について（2005.12.22 記者発表）https://web.pref.hyogo.lg.jp/pa20/pa20_000000016.html

²⁰ 目黒公郎, 高橋健「既存不適格建物の耐震化推進策に関する基礎研究」地域安全学会論文集 No. 3, 2001. 11

²¹ 国土交通省「密集住宅地における耐震改修の推進に向けて－丈夫な家は街を救う－」2001年8月14日

²² 大震災 100 の教訓 141p（神戸市消防局データから作成）

²³ 総務省住宅統計調査（平成 25 年）から、昭和 55 年以前及び建築時期不詳の木造（防火木造含む）住宅の総数

²⁴ 池田浩敬「住民の意識と対応」日本建築学会、どう活かす地震の教訓 - 建物の耐震性向上に向けて－pp29 - 36、2004,2

²⁵ 上山信一『「政策連携」の時代』2002年11月、日本評論社。「政策連携」とは上山の造語であり、地域の社会問題を解決するためには、当時者たちが専門家を動員して問題をイノベティブに解き、社会実験を経て、最終的に制度改革を行う方法が有効であるとしている。

²⁶ この提案のモデルは、米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）が1997年に開始したプロジェクトインパクトである。これは、コミュニティ内の住民、企業、行政機関がパートナーシップを結び、リスクを洗い出し、対策の優先順位をつけ、長期的な計画を立てて実行するものである。

²⁷ http://www.city.yokohama.jp/me/bousai/jisin_map.html

²⁸ 静岡県のプロジェクト「TOUKAI-0」木造住宅耐震補強工事 平均工事費(平成 25 年度)は 183 万円、中央値は 141 万円である。(出所：静岡県ホームページ 耐震ナビ)

²⁹ 目黒公郎・高橋健「既存不適格建物の耐震化推進策に関する基礎研究」地域安全学会論文集、No3、pp81－86、2001,11

³⁰ 廣井脩 阪神・淡路大震災と災害弱者対策（2000年、損害保険料率算定会講演録）<http://cidir-db.iii.u-tokyo.ac.jp/hiroji/pdf/article/0504.pdf>

³¹ 厚生省 大規模災害における応急救助の指針（1997年）<http://homepage3.nifty.com/n-kaz/saikyuh/shishin.htm>

³² 時事通信・防災リスクマネジメント Web 【ポイント詳報】災害時要援護者の避難対策に関する検討会 2006.3.10.

³³ 静岡県厚生部, 静岡県老人福祉施設協議会「特別養護老人ホームにおける新型インフルエンザに対する「事業継続計画」の作成例第1版」,2009.8.

³⁴ 全国社会福祉施設経営者協議会「福祉施設経営における事業継続計画ガイドライン【地震対策編】」社団法人全国社会福祉協議会・全国社会福祉施設経営者協議会, 2009. 3.

³⁵ 1997年、富士常葉大学の小村隆史助教授(当時)や三重県庁の平野昌氏などが共同開発した図上訓練方法

³⁶ 防災リーダーとは、区内の住民防災組織でリーダー役となって活動する方々である。住民防災組織から推薦を受け、区や消防、警察などによる3日間の防災講習を修了した方々

を、区長が防災リーダーとして任命する。

³⁷ 務台俊介「米国専門家がみた日本の危機管理」『消防科学と情報』2002年春号

³⁸ P.F.ドラッカーは、目標による管理の最大の利点は支配による管理を自己管理によるマネジメントに変えることで、組織目標の達成と人間性の回復につながるとしている。

³⁹ 消防科学総合研究所の日野宗門は、この目標を「ビジョン」と名づけている。

<http://www.isad.or.jp/>

⁴⁰ 読売新聞 2013年6月15日

⁴¹ 復興庁ホームページ 2014年1月17日。情報が更新されない点に課題がある。

⁴²平成24年11月30日付の各都道府県知事、各指定都市市長宛ての総務省自治行政局公務員部長による「平成25年度における東日本大震災被災市町村への職員派遣について」

⁴³平成25年5月17日付「東日本大震災における全国知事会の取組」

⁴⁴平成25年3月1日付、「東日本大震災に係る民間企業等からの人的支援に関する通知」