災害対応力の向上
―カギは現場力

元全国市長会会長（前長岡市長）、
筑波大学・近畿大学客員教授　森　民夫

災害の記憶

遠い過去の出来事として記憶されているかもしれませんが、2004年、新潟県中越地方は地震と豪雨災害に見舞われました。私は長岡市長として災害対応に当たりましたが、災害対応力のカギは「現場力」にあると思っています。

自己紹介しておきます。私は長岡の生まれで、大学では建築の勉強をしました。民間設計事務所を経て、建設省に入り、建築基準法など建設にかかわる法律を担当したほか、東京ドームの建設計画、高齢者向け住宅の整備計画にもかかわりました。茨城県へ出向したのち本省に戻ったあと、阪神・淡路大震災が起こりました。私は、建築物の被害状況に応じて赤、黄色、緑の紙を貼る「建築物応急危険度判定業務」の本部長として、現地に１か月ほど滞在しました。今では建築物の被害対応の１つとして定着しています。

市長の職を1999年11月から2016年９月まで務めた長岡市について紹介しておきます。新潟県の中央に位置し、東京から新幹線に乗れば１時間45分で到着します。合併前は約19万2,000人の人口でしたが、10市町村の合併により約27万人になりました。面積は広く、南の山間部・山古志から北の海側・寺泊に行くのには車で１時間以上かかります。

長岡市では2000年以降、2004年、2007年、2011年、2013年で４つの豪雨災害を経験しています。そのうち、2004年と2011年の豪雨災害は「新潟・福島豪雨」と呼ばれ、さらに、2004年の豪雨災害は７月13日に起こったことから「7.13水害」とも呼ばれています。当時は合併前でしたが、旧中之島町では３人が亡くなりました。同年10月、新潟県中越地震が起きました。マグニチュード6.8、最大震度７を観測した直下型地震で死者は68人を数えました。旧山古志村（現：長岡市）では、がけ崩れで川がせき止められて、３階建ての高床式住宅は泥水で埋まり「天然ダム」という言葉まで使われました。山古志は「錦鯉」や「牛の角突き」で知られる地ですが、鯉はほとんど死んでしまいました。電気が止まり池や水槽に空気を送られなくなったからです。牛は生き伸びることができました。交通面では、新幹線のレールが曲がり、脱線事故が発生しましたが死傷者はありませんでした。私は事故直後、脱線現場に入ったのですが、高架に上がった途端、ぐらぐらと揺れて真っ青になった覚えがあります。

災害対応の体系

防災対応の基本となる法律的な話として、関連法令と防災基本計画の基本理念を今年６月に修正された国の防災基本計画から引用していきます。

ポイントの１つ目は、災害発生を完全に防ぐことは不可能であり、災害時の被害を最小化し、被害の迅速な回復を図ることに力を注ぐという点です。これは、防災より減災を重視しようという意

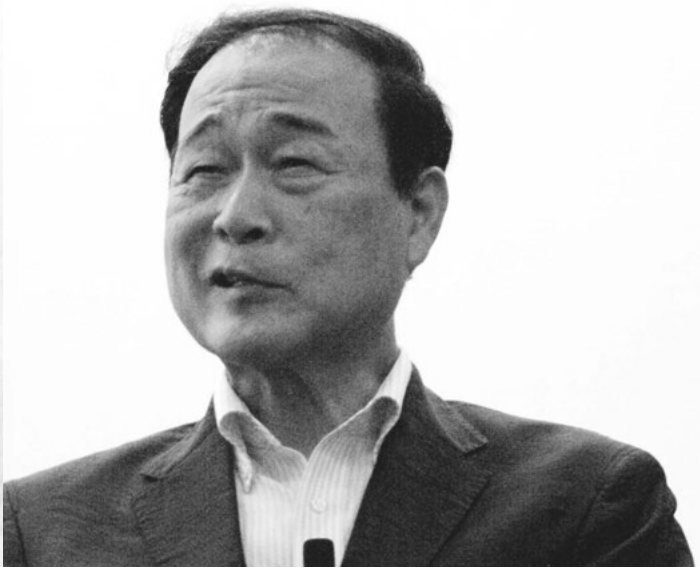
森　　民夫（もり　たみお）

略歴

昭和47年４月　東京大学工学部建築学科卒業
昭和48年４月　（株）市浦都市開発建築コンサルタンツ入社
昭和50年４月　建設省入省
昭和62年４月　茨城県土木部住宅課長に出向
平成７年９月　中国に派遣（JICAプロジェクト団長）
平成11年11月　長岡市長（以降５期）に就任
平成21年６月　全国市長会会長（以降４期）に就任
平成21年６月　地方制度調査会委員に就任
平成23年４月　中央教育審議会委員に就任
平成23年４月　東日本大震災復興構想会議部会長代理に就任
平成28年９月　全国市長会長・長岡市長退任
平成29年４月　筑波大学・近畿大学客員教授、東京大学非常勤講師（前期）に就任
平成30年４月　上智大学非常勤講師（前期）に就任

主な著書

国の常識は地方の非常識（共著）　地域交流出版
中越大震災（共著）（株）ぎょうせい
元気な子どもに育てる（共著）（株）PHP研究所
アオーレで、会おうれ。（共著）　丸善プラネット（株）



図です。

２つ目が、国、公共機関、地方自治体、事業者、住民が一体となって最善の対策を取る点です。「公助」、「自助」、「共助」とよく言われます。

３つ目は、災害対策基本法と災害救助法の特質です。災害対策基本法は災害対応の最も基本となる法律で、災害予防、発災後の応急対策の復旧、復興の各ステージを網羅的にカバーし、市町村長に多くの権限を与えています。同法により中央防災会議、地方防災会議は、減災力向上などをめざし防災対応の基本計画を策定します。自治体にとって災害対応の基本となるもので、避難訓練、指定避難所、避難行動、警報の伝達、事前措置、避難指示、避難勧告、被災者保護、避難所の整備、物資管理、罹災証明書などまでフォローしています。ただ、仮設住宅の整備など含まれていない案件もあります。

一方、災害救助法は大規模な災害を前提に、自治体の人口に応じ一定数以上の住家が滅失した場合に適用され、財政出動がなされます。法が適用されると責任者は災害現場にいる市町村長ではなく、基本的に都道府県知事です。ただ、ほとんどの都道府県知事は市町村長に事務委託しています。現実的には、市町村長が「責任」を負う事態になります。一例を紹介します。

新潟県中越地震のがけ崩れで、母親と女児、男児が生き埋めになりました。母と女児は死亡し４日後に男児だけが救助されました。新潟県中越地震は災害救助法が適用され長岡市は新潟県からの委任を受け、長岡市長は救出活動の責任を負いました。東京消防庁からはレスキュー隊が派遣されました。救助された男児は魚沼市在住の方でした。現場では、余震などによるがけ崩れの発生や、救助活動による二次災害も可能性がある中で、優先すべきは生体反応がある男児の救出だと決断しました。男児が救出された後、生体反応がなく生存の可能性がないお二人の救出活動の中止の決断が問題となりました。責任者は私です。一般的に中止の決断には様々な摩擦が起きます。私は、当時の消防庁長官のアドバイスもいただき、ご家族に直接お会いして事情を話し了承していただきましたが、救助活動を中止した途端、テレビを見ている全国の方から抗議の電話が殺到しました。

計画づくりと運用

災害基本法に基づく防災基本計画・運用を簡潔に述べます。自然災害は、地震、津波、風水、火山、雪害の５つです。ほかに原子力発電所など事故災害を含め法律で明記されていますが、いずれにしても、災害予防事前対策、災害応急対策の災害復旧、復興対策について、国、地方自治体、住民の協働を促しています。市町村は地域防災計画を決めますが内容が大事です。長岡市の計画は、全ページ数934ページと長文なので、簡単にご紹介しますと市の計画は「震災対策編」、「風水害・雪害対策編」、「津波災害対策編」、「原子力災害対策編」、「資料編」の構成となっています。例えば

「震災対策編」では、災害予防は34節、災害応急対策は55節、災害復旧・復興計画は４節からなります。

災害予防では、防災訓練の実施をはじめ、ライフライン、情報収集・伝達体制の確保、食料・飲料水の備蓄など基本的な事項が記されています。

迅速かつ円滑な災害応急対策としては、指定避難所の開設、応急仮設住宅の提供のほか、ボランティア、義援物資、義援金、国内外からの支援の適切な受け入れなどがあります。

避難情報に関しては、「避難指示（緊急）」、「避難勧告」、「避難準備・高齢者等避難開始」の３区分となっています。「避難指示」には「（緊急）」というカッコ書きが最近になって追記され、わかりやすくなりました。かつて、「避難準備情報」と記されていた項目も「避難準備・高齢者等避難開始」に置き換えられ、高齢者などすぐに避難が困難な方を意識した表現になっています。避難指示と避難勧告には、法律上、災害対策基本法第60条第１項に「市町村長は」という文言があり、市町村長に権限を与えています。ただ、法律によっては避難対応の情報を把握する責任は国や都道府県知事にあります。「非難準備・高齢者等避難開始」は特に法律上、規定はありませんが、色々な説があるようです。災害対策基本法に基づき、国はガイドラインも示していますが、豪雨災害が発生した2007年８月、長岡市が全国で初めて、当時の用語であった「避難準備情報（現：避難準備・高齢者等避難開始）」を発令しました。避難勧告を発令してもすぐに避難することが難しいという現実があったからです。そういった状況を踏まえ、避難できるような安全と時間的余裕を設けようというのが発令した意図でした。

避難所の開設・運営

次に避難所の開設と運営についてですが、「指定避難所」という用語があります。災害対策基本法第49条の七第１項に記されているのですが、災害支援の施設を指定避難所として指定しなければなりません。ほとんどの場合は、学校の体育館、公民館などが指定避難所になっています。環境整備面でも、例えば周囲を気にすることなく着替えをできるように段ボール箱で囲いを作ったり、赤ちゃんに授乳できる場所を確保するようになどという主旨が法律に盛り込まれています。

もっとも、新潟県中越地震のときには予想もしない事態がありました。市では指定避難所73か所を整備しましたが、市役所ロビーなど52か所の「避難所」が、自然発生しました。それは、「盗難の心配」、「御先祖様の仏壇があるから」等という理由から、被災者の中には自分の家のそばにいたい方が結構いらっしゃいました。避難させようという計画は思惑どおりになかなかいきません。「わざわざ歩いて何十分もかかる学校に避難するぐらいだったら、すぐ隣にある町内の集会所に避難するほうがいい」という方もいらっしゃいます。車やテントで過ごす人も多かったです。車で寝ているとエコノミー症候群になり血栓ができ梗塞を起こすなどの指摘がありますが、一方では避難する人の心理に配慮しなければなりません。「隣に人がいるだけで寝られない」、「自分のいびきがすごいから迷惑をかけたくない」と言う人もいます。指定避難所なら職員が住民の方々の状況を把握することができ、食事も提供することができますが避難者の心理はさまざまであることを想定しておいてください。

長岡市では新潟県中越地震の避難者数は、５万人にのぼりました。地震発生後２日後の10月25日は、指定避難所に４万1,500人、その他の避難所には8,600人余り居ました。１か月半後ゼロになりましたが、想定どおりにはいきません。現場の決断というのがすごく大事だと思いました。

みなさんが避難所の責任者だとして、賞味期限切れのおにぎりしかなかったら配りますか。判断は分かれますが、最終的には現場で判断するしか

ありません。長岡市では配りました。それによって、批判的なご意見もありましたが、住民の食糧が確保されていない状況で配るしかありませんでした。やがて救援物資が届き、食糧は住民の方々に提供できるようになり、賞味期限が切れたおにぎりは廃棄となりましたが、今度はおにぎりを廃棄したことで批判的なご意見もありました。

私が申し上げたいのは、現場の職員も災害対策本部の責任者も素早い判断を迫られるということです。現場にいる職員は、急病人対応や食料分配対応で随時本部と連絡を取ることが難しく、また食糧の分配についてなど最終的に自分たちで判断しなければなりません。避難所管理・運営者は、迅速な判断を求められるので、被災者同士のトラブルも発生し、派遣された医師の診療場所、診療方法なども、全てを現場で対応するしかないのです。

ボランティアの方々の対応で戸惑う職員が本部に問い合わせても、本部としては結果的には現場判断と指示するしかありません。

よって、災害対応の要は現場力だと感じています。災害が起きたら必ず当面する問題だと思われます。

マスコミ対応

マスコミへの対応も当時は大変でした。災害報道では、地元の記者は本社から派遣された記者の対応に追われていました。市の対応も煩雑で、交代した記者が毎回のように「山古志はどこですか」などと聞かれます。また、マスコミの取材になれていない職員が記者の質問に言いよどんでいると、記者は何か隠しているように思うようです。マスコミ対応のトラブルが頻発したので、解決策として災害対策会議をすべてオープンにしました。記者も入れてテレビ中継も行いました。首長はマスコミ対応だけに時間を割く余裕はありません。当時は、会議室には記者もテレビカメラも入りました。私は全国に広めたいのですが、なかなか普及は難しいようです。防災対策会議というのは、実質的に何かを決めるというより、事前に関係部署や市町村長が議論をし、決断してから開催されるものです。いうなら確認の場で、決めたことを、マスコミを通じて体育館にいる方たちに届けるという意図もありました。実はおもしろい現象がありました。会議の中継が終わると、「市長、さっき職員を叱りつけていましたけど、あまり叱らないで」、「市長さん、職員を叱った後でちゃんとフォローしていましたね」などとお電話をいただきました。私は、市民とコミュニケーションでき、被災者と市との信頼関係ができていると思いました。

応急仮設住宅への対応

応急仮設住宅の整備対応の話になりますが、応急仮設住宅は、長岡市では20か所ありました。

コミュニティごとにまとまり入居するというのは、長岡市が初めて本格的に実施したことだと思います。阪神・淡路大震災のときは、高齢者や障害者など弱い立場の方から入居させるという方針でしたので、コミュニティができず、避難所での助け合い機能が弱かったという反省からです。この試みはのちに東日本大震災の被災地にも受け継がれました。また、玄関と玄関を向き合わせにするなど、交流を保てる工夫もしました。そうすることで、自助、共助、公助の関係構築にもつながります。旧山古志村の避難所を訪れたとき、自治会長の方が来られ、避難所で高齢者の世話係、食事の世話係、掃除の係などと紹介してくれました。避難所内で役割分担ができていたことが共助を形成するうえで大きかったと思います。仮設住宅地には集会場や談話室を必ず設置するなど、色々なことを行い、そのなかで励まし合いました。店舗の開業に様々な課題もありましたが、仮設住宅の中に床屋も開店しました。現在では中小企業基盤整備機構による仮設施設整備事業により、仮設施設を整備して市町村に譲渡する制度が整備されて

います。

また、仮設住宅の集会所にデイサービスを行うようにしたのも長岡市が初めてです。新たな対応がモデルになって引き継がれていき、制度としても改善されていくのだろうと思います。

復興対応の留意点

次に災害復旧復興に入ります。被災者生活再建支援法は、随分改善されたように思えます。かつての支援金、つまり生活関係経費や住居関係経費の総計が300万円に増額され、現在では定額渡切方式も導入されています。

かつては複雑でした。例えば世帯の年収制限、年齢、単身か単身でないか、全壊・大規模半壊・半壊の違いで支援額が異なっていたのです。市では相談窓口に最大で約100人の職員を配置して対応しましたが、この複雑な制度を被災者に説明してもすぐには理解してもらえません。今は年収や年齢制限はなくなり、被害の程度にかかわらず住宅の解体する世帯も追加対象となっています。一括渡切方式の導入により領収書なしで適用となります。災害時には生活再建支援金への対応は大きな問題になります。

もう１つ問題を申し上げますと、罹災証明書の発行は市町村の責任で実施します。対応の一歩は住家被害の把握です。屋根、壁、基礎などの家屋部位ごとに損害割合を算出します。全壊は被害割合50％以上、大規模半壊は40％以上・50％未満、半壊は20％以上・40％未満と数値化します。内閣府の「災害に係る住家の被害認定基準運用指針」（2018年３月改定）で定められている事柄です。

市町村では、水害被害の場合、床上浸水してかなり再建が難しいと判断したら、全壊にしている例が多いと思います。ただ地震の場合は、壁、屋根、床などを全部調べます。それぞれの箇所を点数をつけ、全壊、大規模半壊、半壊に決めていきます。全壊50点以上の世帯と大規模半壊49点では、被災者生活再建支援金限度額が異なり、国、県、市の義援金も罹災証明書の内容に準じます。新潟・中越地震の例では、全壊と大規模半壊の点数づけで１点差によって300万円の差がありました。全壊と判断されず49点とされた方（大規模半壊）はどう受け止めるのでしょうか。職員に「どうにかしてほしい」という声がものすごく多かったのです。

集団移転への対応の難しさ

次いで、集団移転についてですが、長岡市では旧山古志村から10～15世帯の集落に集団移転してもらいました。完了までに２年半かかり、その間、24回ほど会議を開いています。移転は行政が進めようとしても絶対に収まりません。移転となる方々はお金の問題があり、住み慣れた地を離れ、息子あるいは娘夫婦が暮らす長岡市の家に移るとなると、今度は嫁姑問題になるのです。なかには「隣が移るなら私は残る」、「隣が残ったら移る」という声もありました。山古志はものすごくコミュニティが濃く、何回も話し合いを重ねるのですが、内実を知らない職員が出向いても住民の方々は本音を出してくれず、なかなか結論がでませんでした。集団移転に加わる方、加わらない方が出ます。かつて山古志の人口は約2,200人でした。多くが移転しましたが1,400人は山古志に戻りました。評価はさまざまだと思われますが、皆さんは真剣に決断した結果だと私は思っています。

市では移転者のために木造公営住宅を建てました。山間部で暮らしてきた人にとって、鉄筋コンクリートはなじめないようです。また、国土交通省とも協議していますが、一戸建ての市営住宅の場合、将来、空き家になるかもしれない。ならば、別荘などとして売れる算段もあると思っています。奈良県十津川村には「十津川村復興モデル住宅」がありますが、東日本大震災の被災地でも木造公営住宅は随分できました。

被災地の現状と対応を、他の被災地の方々に説明するとみなさん元気になられるようです。それはとても大事なことだと感じています。山古志を見に来る方は多く、山古志の郷土料理店「多菜田」は人気です。

住民が望む生活環境というのは、その人の人生、当人に備わっている生活環境などで決まるのだと思います。復興の過程で学んだことです。

防災体制をどう強化するか

最後に防災体制の強化を簡潔に申し上げます。長岡市は水害と地震の被害を受け、地域防災計画を見直してきました。

市の防災計画に、個人の支援物資は受け取らないと記しました。お気持ちはありがたいのですが、一つの箱の中にいろんなものが詰められ、整理するのにすごく手間がかかるからです。現場の対応はたいへんでした。コンビニの倉庫には在庫が眠っているので、いざというときに提供してもらうことも有効な方法だと思います。

小中学校の防災教材として、各種災害対応マニュアルも制作しており、また市民向け防災パンフレットもあります。

かわった試みとしては、緊急告知できるFMラジオを、障害を持った方などに無償で貸し出す試みがあります。市から発信される電波によってスイッチが入ります。原価は高額でしたが、有効性はあると思ったため、約１万台を配布しました。配布先は主に町内会、災害要援護者、民生委員、児童委員、コミュニティセンターなどを優先させました。

衛星携帯電話も配備しました。主に山間部域に配備して、孤立防止対策としました。また、固定電話も体育館に配備しています。

指定避難所出入り口のスロープ設置は当然として、市営テレビ、ケーブルテレビ、電話、LAN網も全体育館に設置しています。そんなにお金はかかりません。テレビを見られるということは、避難者にとってすごくうれしいようです。

水を溜めてある受水槽には蛇口を付けました。停電の有無にかかわらず水が出てきます。LPガスの配管にも接続口を設置してあります。トイレの洋式化はもちろんです。

また、発電機、投光器は、各消防団に配置しました。車いす、AED（自動体外式除細動器）はすべての地区防災センターに配置してあります。

中学校の改築があったときは、避難所として使いやすいよう、屋根付き広場が設けられるようにもしています。天候に関係なく広場でいつでも調理できるなど、多目的用途に使える広場になっています。また、避難エリアと教育エリアが分離できる仕様にもしています。「長岡モデル」として広まりました。

震災後整備した防災公園の園内には長岡市民防災センターを整備することも行いました。公園はふだん子どもたちの遊び場ですが、消防署が隣接する公園の防災センターには防災安全士が常駐しています。ボランティアセンターを設置できる場所にもなっています。

ひとづくりの面では、中越市民防災安全大学を創立して、防災リーダーを養成しています。年に５回の講座を2006年から始め、年間約50名が受講され累計584名になっています。長岡市の防災安全士は584名。町内会が費用負担して防災安全士を育てているケースもあります。

計画は思いどおりにはいかない

結論として述べたいのは、災害に備えた計画づくりと現場の対応力を高めてほしいということです。計画は策定しておく必要がありますが、想定どおりにはいきません。人がやることですから、思いもよらないことが起きます。あらかじめ心構えを持っていただくこと、それが現場力の向上につながると私は思います。