

# 今、地域に求められる 防災対策

危機管理教育研究所代表 国崎 信江

近年、各地で大規模災害が発生しています。「今、地域に求められる防災対策」をテーマに、地方公共団体が防災力向上をはかるために必要なことを、皆さまと共に考えていけたらと思います。

最初に、私が被災地支援を通して感じてきた課題を、女性として母としての視点も交えながらお伝えします。

次に「防災に関わる人材育成や組織の災害対応能力向上のための対策」、「地域における自立した災害対応を目指した新たな取り組み」についてお話しします。

## 被災地で行ってきた 支援の実際

私は、いつも講演や研修で全国を回っておりますが、国・自治体の防災関連の委員を務めており、災害時にはいち早く被災地に入ります。

近年携わった支援をいくつかご紹介しますと、2014年熊本地震では、益城町災害対策本部に入り、避難所の運営会議立ち上げ支援、車中泊の方への意向調査（日本財団と共同）等を行いました。

2017年九州北部豪雨では、福岡県朝倉市で危機管理対応時の組織構築・運営を支援しました。

2018年大阪北部地震では、高槻市・茨木市に入りました。当時、私は環境省「災害時におけるペットの救護対策ガイドラインの改訂委員会」委員を拝命しており、災害時のペットの対応に関するガイドライン改訂に関わっていました。そういった経緯もあり、ペットを飼われている住民の方たちのサポートに携わりました。

2018年西日本豪雨では、岡山県倉敷市に入り、

二つのマニュアルの必要性を認識しました。避難所の開所や運営マニュアルは作成済の自治体が多いと思います。しかし、実は閉所時にかかるエネルギーは開所時以上に大きく、対応困難な課題も起きやすいのです。そこを支援する対策を盛り込んだのが「閉所マニュアル」です。もう一つが「慰問対応マニュアル」で、被災地支援に来られる著名人への対応をまとめたものです。

2019年に房総半島を襲った台風では、私が危機管理アドバイザーを務める木更津市、防災アドバイザーを務める君津市が被害に遭いました。隣接市が同時に被災したため、昼夜を問わず両市内を行き来して必要な支援を行う一方、災害ボランティアの課題への対応にも取り組みました。

## 災害現場で感じてきたこと

私が被災地で感じたことは、次に尽きます。

「災害が起きた時、行政も、地域も、住民も、『自分が一体何をすればいいのか』と役割を理解できておらず、そして実行できなかった」。

関わる方の大半が何をすればよいかわからない混乱状態、だから、現場は混乱したのです。

では、過去の事例をひもときながら、被災市町村が抱えた課題を整理していきます。

被災すると、迅速に対応すべき課題が一気に生じます。避難所運営、要配慮者や在宅避難者の支援など、全てに行政の対応が求められる、住民の行政依存ともいえる状態が見られました。

過度な依存が続くと、行政は通常業務を継続しつつ多岐にわたる災害対応に追われ、やがて職員

## 国崎 信江 (くにざき のぶえ) .....

### 略歴

20年にわたり第一線で防災・防犯・事故防止対策を提唱している。行政、企業、マンションなどのリスクマネジメントコンサルを行い、省庁の検討・審査委員や自治体の防災アドバイザーなどを務めている。  
NHKラジオでは6年間マイあさラジオ「暮らしの危機管理」のコーナーで情報提供するほか、多くのメディアで被災地の支援活動時の経験や防災防犯普及啓発を発信している。防災・防犯の執筆・監修図書多数。  
危機管理教育研究所HP <https://www.kunizakinobue.com/>



の交代要員の確保が難しくなり、対応できる職員が慢性的に不足します。全職員の約5分の3が避難所担当に回ることになり、他の課題への対応が遅れたという例も過去にありました。

「被災地の外からの応援を依頼すれば、人手不足解消につながるのでは？」というご意見もよくいただきます。しかし、せっかく多くの支援者に来ていただいても、受け入れ体制ができていないと、課題の解決は何一つ進みません。支援を依頼するには、現場のニーズの把握、情報の整理、現地への案内、支援者の経験やスキルの把握などが必要不可欠だからです。その体制が定まっていないと、支援に結びつかないのです。

また、マニュアルが活かされないという課題もありました。綿密なマニュアルや計画書を作成してあっても、いざ未曾有の災害に見舞われ、目の前で同時多発的に課題が発生すると、マニュアルに従って、優先順位や効率性を考えて、という通常の冷静さは奪われ、とかく来たものを処理するモードになりがちです。結果的にさばききれなくなってしまう。ふだんなら何なくクリアできることに何倍もの労力を費やす非効率な場面が増えると、職員の配置や仕事量、環境改善などへの配慮が後回しになり、結果、職員は疲弊します。ほとんど食事がとれず、体力もギリギリ。気力だけで支援を続けている職員を、被災現場では多く見かけました。

さらに、情報共有・伝達の問題です。ある被災地の避難所担当職員は、住民から「罹災証明書の申請が開始するようだが、何を持っていったらいいか」と質問されました。ところがその職員は、住民から

質問されて初めて、罹災証明書の申請が始まると知ったそうです。ここには、「避難所と本部との有効な連絡手段が確保できていない」という本部から避難所への伝達や、逆に避難所から本部には「日誌や引き継ぎ書といったテンプレートがなく、記録形式での情報共有が困難」など、原因はいくつもあるでしょう。しかし、「住民の質問に適切に回答できるよう、共有・伝達体制をとってから情報発信してほしい」という現場の切実な声は心に留めてほしい課題です。

他にも、「行政の職員として知っておくべき災害業務の全容が周知されていなかった」「地域防災計画で各課の担当があるにもかかわらず、担当者への教育が十分になされていなかった」「『連携』という言葉がマニュアルにあるのに、各部や各課が実際にどのように連携するか、具体的な対応を詰めてなかった」なども課題として見られました。

そして「覚悟」も、私が現場で感じたことの一つです。

災害が起きれば、何週間も自宅へ戻れないかもしれない。そういう場合を想定し、皆さまはご家族と話し合いをされているでしょうか？業務に集中できるように「自分が家を空けても大丈夫」と思えるぐらい、しっかり備えていますか？皆さまのご自宅の耐震性は？家具の転倒防止対策は？備蓄は？……行政ができていないことを住民に求める事態にならぬよう、備えへの「覚悟」ももっていただきたいと思います。

## 女性の視点で感じた課題

冒頭で「女性として母としての視点」と申し上

げました。次に、女性の視点から感じた課題を共有します。

避難所で、下着を支給する場面を想定してみてください。配付する担当が男性職員ばかりだったとしたら、女性はサイズ交換してもらいたいと思っても言い出せなかったり、「すみません。他のサイズありませんか」と尋ねるのが精一杯でしょう。でも女性職員がいたら、具体的なサイズを伝え、よりフィットしたものを受け取れます。生理用品も、手渡す男性も手渡される女性も互いに気まずく、必要な量などがなかなか言い出しづらいようです。

ささいなことと感じられたかもしれませんが、行政の皆さまにはぜひ、女性、あるいは女性の視点を理解されている方の配置を意識していただきたいです。

そしてもう一つ感じたのは、防犯体制の強化です。避難所の日報には、見過ごせない犯罪、性犯罪の記載が見られることがあります。避難所の運営ではセキュリティー強化もご配慮いただきたい。「不審者が入ってこられないようになっていないか」、「女性が性被害に遭わないような環境になっているか」「明るさや視認性」なども十分にチェックしてほしい点です。

ところで、皆さまの所属する市町村では、防災関連の部署や対策会議に、どのくらいの割合の女性が参加されているでしょうか。

「災害の現場に女性が入るのは、体力的に厳しいのではないか」というご意見もあることでしょう。しかし、お飾り的に取りあえず一人というのではなく、「女性の視点が必要なのだ」という認識を持ち、適材適所で女性を配置してほしいと願います。そのための第一歩として、女性職員からヒアリングし、共に適所を考えていただけたらと思います。

今は「女性」という視点に特化してお伝えしましたが、これは「多様性」という視点にもつながります。

避難所には、性も、世代も、家族構成も、背景も何もかも異なる方たちが集まります。これだけ異なる人が集まるのですから、当然ニーズも一人一人違うはず。全員のニーズにまんべんなく応えるのは至難の業ですが、「ニーズは異なる」と念頭に置き、配置する職員に対しても偏りが生じないように配慮する——例えば男女比、世代、ふだん担当

する業務などが偏らないように——と、双方が思いやニーズを理解し合うことが、災害時にも速やかな支援につながっていくと考えます。行政の皆さまには、「多様性」の視点も意識していただきたいと思います。

## 行政職員の防災力を強化するために

ここからは「行政職員の防災力の向上に資する取り組み」を考えていきます。

私が代表を務める危機管理教育研究所では、自治体の危機管理体制づくりもサポートしております。短期間で体制を構築するのは難しいため、おおむね3年スパンで取り組んでいただきます。ある自治体の3カ年の取り組みの一部を取り上げご紹介します。

まずは、全職員対象の意識調査（アンケート）の実施です。日頃の防災への取り組み、所属する部・課の防災担当業務への理解を確認します。この調査が、防災力向上の第一歩、職員の意識改革の起点となるわけです。

トップの方たちを集め、3カ年でどのように危機管理体制を築くか、アクションプランを作成してもらうのも事業プログラムの一環です。トップのプランを課長クラスの研修で示し、「部長が作成したプランを課ではどう落とし込むか」について検討し、プランニング。それを受けて係長クラス、さらに下の階層……と同様の研修を重ね、全職員にアクションプランを自分事として周知してもらいます。

「自分たちの課では、住民に対して何ができるかを検討し、具体化する」というプログラムも実施しています。妊婦さん向けに「新しい命、そして妊婦であるご自身の命も守れるように、安全な生活環境を整えよう」という啓発冊子を作成した課もありましたし、転入者にハザードマップを配付する際、渡すだけにとどまらず一緒に避難所を知らせ、災害時の行動を確認するなど、従来より踏み込んだ工夫をしていた課もありました。どの職員の方々も、担当業務に合った具体的な対策を練られ、実行されていたと思います。

職場環境の安全性の評価も、事業の一つです。災害対応を担う職員が、職場で命を落とすような

ことは決してあってはなりませんから、私は全ての課を回って撮影し、責任者と一緒に職場に危険箇所や課題がないかチェックしました。普段の業務の利便性にも気を配りながら、専門的な見地から安全対策のアドバイスをさせていただくとともに、職員の皆さんと共に対応策も講じます。

例えば什器の転倒防止は、ホームセンターで金具を購入して固定することが可能です。もちろん専門業者にお任せすることもできますが、実際に自分でやってみて安全に関する知識やスキルが身につけば、家庭や他の場所でも取り組んでいただけます。ですから、その場で職員の方に手伝ってもらいながら作業し、様子を見ていただきます。習得した知識やスキルを住民の方へも普及してほしい、と願っての取り組みです。

実際に、危険箇所を自ら確認し、対策がとれるようになると、日頃から災害を意識し、災害が起きたとき自分の身を守るかも意識するようになるようです。そして「自分は担当課ではないから」ではなく、「自分も防災要員の一人なのだ」という意識の醸成にもつながっています。

最初にお話ししたアンケートの結果は、一部で閲覧するものではありません。個人情報には十分配慮しながらですが、個人および所属の部・課別に災害対応能力評価として公表します。結果を数値化し、自分や自分の所属する部や課の状態がひと目でわかるようにしています。

結果を公表することで、課題を全体で共有することができますし、防災への意識も年々向上しています。

ある年度のアンケートの結果を、少しだけご紹介します。

地域防災計画の理解度は「あまり理解できていない」方が約50%、「全く理解できていない」方が約7%ほどいらっしゃいました。つまり、6割近い職員が、地域防災計画の理解が不十分だったのです。

食料や水の備蓄は無回答、たぶん何もなさっていない方が多く、「1日分くらいはある」方を含めると半数以上でした。

自宅の安全性については、「何もしていない」という職員が半数以上いました。この結果を拝見したとき、「災害が起きたとき、本当に職員を参集できるのか」という不安材料が浮かびました。

さらに「あなたは参集できますか」という問いに対しては、「参集できない」「難しい」「その場になってみなければ分からない」という回答がありました。

アンケート調査を行うまで、実態が見えていなかったわけで、トップは本当に驚かされていました。このような状態のまま被災していたら……と思うと、事前に対策ができてよかったと思います。

調査は、継続が重要だと思います。年々意識も高まりますし、結果を利活用していかに災害に備えるか、目に見えて意識や行動に変化が表れています。このような調査をぜひ積極的に実施されることをおすすめいたします。

意識の変化という点で事例を挙げますと、地域防災計画を見直そうという話題になったとき、「その内容で本当にできるの?」「改めて見ると、別の課で実行する方が効率的じゃない?」など、現実には即した検討、役割分担ができるようになっていきました。これも災害対応への危機感を共有し、防災への意識づけができた賜物ではないと感じます。

3カ年の事業を通じて繰り返しお伝えしているのが、行政職員としての災害時の心構えです。まずは何より「全員が防災要員である」と自覚していただくこと、そして「全市を挙げて防災に力を入れていく」という意識を全員が共有できることをめざします。

## 斬新な発想で、課題解決をめざす

まとめの前に、被災地での様々な気づきからご提案したいことをお話ししようと思います。

私はつねづね防災で不足しているのは「デジタル化」と感じております。

命からがら避難所に着いた住民に、受付でいきなり「名簿に記入してください」となる。避難時に眼鏡を持って来るのを忘れてしまったり、恐怖や緊張で手が震えて字を書くどころじゃない方がいたりするなかで、しかもこれほどIT化全盛の現代でも、災害が起きると極端にアナログになってしまうんです。手書きの名簿をパソコンに手入力で打ち込んでという非効率な作業が、悲しいかな依然続いています。なぜなのか、不思議でなりません。

デジタル化の一例として、鹿児島市を取り上げます。市では、企業の協賛で無償提供してもらったヘルメットを、桜島の島民に貸与しています。後ろにバーコードが貼られていて、避難所に設置のバーコードリーダーで読みこむと、避難所のみならず本部にも避難状況が共有される仕組みが構築されています。電話をかけて「災害時要配慮者は何人？」なんて尋ねなくても、自動集計され、年齢など属性や配慮事項まで一目瞭然なのです。こういった災害時に利活用可能なデジタル化の仕組みが、全国でスタンダードになるといいと思います。

また、被害軽減のために一番重要なのは、建物の耐震化です。被害の軽減と言われたとき、パッと浮かぶのは「命を守ること」かと思います。これはどの自治体も願うところではありますが、家が崩れたら、命も守れない可能性があり、道路を塞いだり、救助や火災時の消火がままならない状況になったり、複合的な課題が生じます。一軒一軒しっかり耐震化されれば、被害も自ずから減り、命を守り、救助や支援に注力できる、といいことづくめです。以上のことから、住民への理解を求め、真剣に耐震化を進めるのが喫緊の課題と考えます。

それと関連して、まちづくりもです。阪神・淡路大震災では、揺れの直後の他、電気が復旧したときに起きる通電火災も多く発生し、かなりの面積を焼失しました。大火に見舞われ、手前は消失しているのに「あるもの」で救われた地域がありました。

「あるもの」とは「都市公園」です。小さな公園でしたが、常緑広葉樹が植えられていました。火は樹木に燃え移り、外側は燃えて焦げましたが、内側は青々。公園の植栽一本一本が消火を担った。つまり、防火林として機能したのです。

ここから神戸市は「緑と水のまちづくり」を復興テーマに掲げました。山形県酒田市の大火も、長野県飯田市の大火も同じく、樹木が延焼を防いだ事例は我が国にはたくさんあります。避難所などの拠点に、冬でも葉っぱが落ちない常緑広葉樹を植えることは、安全な環境、災害に強いまちづくりにつながると感じています。

日本は、地形的にも気候的にも災害に見舞われ

やすい国です。国や地方自治体、ゼネコン、デベロッパー、地盤改良などあらゆる関係者が協働し、最先端の技術をいかし、災害大国日本ならではの家づくり、まちづくりの研究開発を進める。そんな取り組みが進めば、大規模災害の被害も減らせるのではないかと思います。

他にも、平常時に自分（自分の家族）の避難グッズを事前に避難所へ置いておく「預かり備蓄システム」など浸水リスクを鑑みて、柔軟かつ斬新な発想で防災対策を講じていけば、自助力、共助力も高められるのではないかと思います。たくさんの方に参加いただいているよい機会ですので、参考までに提案させていただきました。

## 課題を解決する、新たな一手

いろいろお伝えしてきましたが、最後に、「災害対応の新たな仕組みづくり」をお話します。

救助、救命、消火、安否確認、遺体対応、避難所の新設・運営・過密解消、車中泊者対応、感染症対策、衛生対策、関連死防止対策、食事、担当職員の配置、住宅被害の認定、罹災証明書の発行、仮設住宅の設置、在宅者支援、物資受け入れ・仕分け、ペット対策、災害ゴミ、道路などライフラインの再開、ボランティアセンター立ち上げ……。

以上、挙げたのは本当に一部で、発災後に行政が対応すべき業務は多岐にわたり、しかも日を追うごとに変化し、手が回らないということはここまでお話ししてまいりました。この他、通常の業務も行わないとなりませんし、大変なことです。

これだけの課題に対応するには、住民をはじめ地域における多様な連携が欠かせません。皆さまの自治体でも、日頃から、自主防災組織や消防団、企業やNPOなど様々な組織と連携を図っていると思います。

愛知県幸田町には、大規模災害時に24時間体制で住民の安全安心を見守る「安全テラスセンター24」を設置しています。センターは常時24時間体制で、消防や住民、町の職員が防災の普及啓発をしたり、技能向上や交流したりする場として利活用しています。連携の場をもつことは、住民の自助意識の醸成、ひいては共助意識向上も図れ、行政依存を回避する一手になるのではないのでしょうか。

ただ、我が国は超高齢社会であり、共助を担う方の高齢化も問題になっています。自主防災組織の活動が活発であっても、大災害が起きた時に本当に参集し、稼働できるのかといった不安は否めません。

それでは改めて伺います。災害時、自主防災組織がどれほど動けるか、検討されていますか。自主防災組織は避難所の運営などにもご協力をいただくとありますが、果たして普段訓練していた方が確実に来てくださるのか。

災害はいつやってくるかわかりません。ですから、支える側として期待されている方が、被災時には支えられる側になっているかもしれない。「防災計画や災害対応マニュアルは作成してある、ガイドラインも万全、訓練も毎年行っている、だから安心」とは決して言えないのです。

日本は防災意識が概して高いのに、なぜ災害が起きると対応できないのかと、私は現場でいつも疑問を抱いていました。

そこで考案したのが「ファーストミッションボックス (FMB)」です。

FMBとは、「災害時において担当に関わらず、誰であってもその場にいる人が迅速かつ確実な初動期のオペレーションを実現するための方法」です。

事前に災害対応の組織と担当者の役割を明確にしたとしても、発災時に計画どおり本部要員が速やかに参集できるかどうかはわかりません。そんなとき、最初に駆け付けた人が所定の場所に置いたボックスを開け、中の指示カードに従って行動する。本部要員が参集するまでの貴重な初動時間に、有効に対処していくためのツールです。

FMBはそもそも、長野県飯田市立病院のファーストキットの取り組みにヒントを得ました。

医師であっても、全員が災害対応医療・災害医療を知っているとは限りません。「それでは災害時に医療体制はとれない」と危機感を感じた事務局長が、災害時における各自の役割をマニュアル化し、必要なグッズなどもひとまとめにしたファーストキットを作成しました。災害が発生した次の瞬間、自分が何をすればいいのかが明確にされていました。

私はキットを使った訓練を視察させていただいたのですが、「災害現場にいる人が対応できずに混

乱してしまった原因は、この方法で改善できるのでは！」とひらめきました。市立病院に「キットを加工し、普及させたい」とお願いし、ご承諾を得てできたのがFMBです。

第1号FMBは、病院のある長野県飯田市の危機管理室が作成したものです。「災害時、職員であれば部や課、役職を超えて危機管理センターの入口にある水色の箱を開けること」という通達が、飯田市全職員になされているそうです。

市としては、災害が起きたとき、まずは災害対策本部の設置が一番重要ですから、災害対策本部設置のFMBを作成し、危機管理センターにこの箱を置きました。

いちばん最初に開けるのは誰なのか。もちろん分かりません。入庁したばかりの右も左も分からない、研修中の職員が箱を開けることになるかもしれません。経験がなくても、専門的な知識がない人でも、焦ったり、慌てたりしなくて大丈夫なように、箱の中の指示書はその場で理解して対応できるようわかりやすく工夫されており、確実に災害対策本部が設置できるようになっています。

先述したように、訓練を十分に執り行っても、参加者がすぐに避難所の設営にかかれぬ事態も考えられます。ですから避難所にもFMBを準備し、避難所のどの場所に設置してあるかを住民や関係者に周知しておく。そして一度も訓練に出たことがなくても大丈夫なので、最初に到着した人がまずは箱を開けて指示通りに行動してよい、と伝えておけば、業務が動き出します。

災害時の初期対応は非常に重要になりますから、最初に来て箱を開けた人を仮のリーダーと定め、その人を中心に周囲の人を巻き込み、オペレーションを即座に行う。そういった仕組みがもてれば、災害直後から有効な対処が行えるようになるでしょう。

このFMBは、行政のみならず、マンションや企業などどこでも適応する取り組みであり全国に広がっています。

FMBを使えば、参加者全員が、役割を持ち、すぐに実行できるので、みんなの役に立つ組織をその場で作り上げることができます。

何度もお伝えしてきた防災にとっていちばん大切な心がまえ、「誰もが防災要員」と思える状況を実現できるツールとして活用いただければと思います。