

過去に学ぶ 災害対応と自治体防災

熊本県 初代危機管理防災企画監 有浦 隆

「どう対応するか？」ではなく 「どう準備するか！」が大切

防災は誰のためにあるのでしょうか？1つは自分のため、2つは家族のため。3つは組織上の誰かのためです。

そしてもう1つ、忘れてはいけないものがあります。これを忘れるから防災がわからなくなり、失敗の連続になります。防災とは子孫のためでもある、という第4の誰です。

また、「私の住んでいるところは地盤が硬い、雨も多くない」といった考え方は捨ててください。これも子孫をなくす考えです。

防災とは「子孫を守るための術」という感覚でも取り組んでいただきたいと思います。

お聞きになったことがあると思いますが「天災は忘れた頃にやってくる」というある教授の言葉があります。私はこれに「災害は忘れる暇なくやってくる」と付け加えます。

どうか「災害は自分のところでも起きる」という感覚で防災をとらえてください。

今までにもいろいろな災害が起きてきましたが、その災害のレベルは上がっています。私たちの子孫は温暖化などを含め、レベルの上がった災害に対応しなければなりません。災害からのリスクをいかに下げるか、どんな準備をするのか。そのやり方と結果を子孫に残すのが防災なのです。

防災を本当に理解するなら、「どう対応するか？」ではなく、「どう準備しておくか」が大切です。

災害が起きると首長の方々は「人命第一で、いろいろやっています」と発言しますが、起きてから「人命第一」では間に合わないことがたくさん

あります。

首長は防災においては災害が起きる前に「人命第一で準備しろ」と言い続け、結果を確認しなければなりません。災害が起きてからの人命第一からの発想を変え、命を守るための準備が重要だと認識してください。

減災オペレーション体制の構築 のための、大事な4つのポイント

「人命第一で準備する」ためには、「減災オペレーション体制の構築」が必要です。

減災オペレーション体制を整える中で1番目に大事なことは「組織編制の改編」です。

組織として「企画」「訓練」「実動」「通信」「総務」の5つの機能を持たせてください。

よくあることですが「訓練」「実動」を同じ職員にやらせることは間違っています。

2番目に大事なことです、「防災センター（オペレーションルーム）」を作り指揮台を設置し、全権を与えた「指揮者」を任命しておいてください。

3番目に大事なことは、訓練による対応力の強化です。職員の異動で担当者が代わると対応力が落ちます。

それを防ぐためにも、大事なことの4番目は対応力の継続です。この4つの大事なことをポイントとして、減災オペレーション体制を構築してください。

人命救助で重要な 「72時間」と「活動調整」

前述の「指揮者」の話ですが、私自身が「指揮者」として関わった実戦の中で確信したことをお

有浦 隆（ありうら たかし）

略歴

1981年防衛大学卒業、同年陸上自衛隊に入隊
1984年幹部レンジャー課程卒
1995年大手広告代理店に出向（1年間）
2011年第47普通科連隊長
2014年熊本県初代危機管理防災企画監（熊本地震オペレーション責任者）
2019年熊本県危機管理防災特別顧問／2020年熊本大学客員教授（兼）
2024年退官（単身赴任を解消し、フリーとして講演・コンサルなどを継続）

【自衛官としての経験】

< 災害派遣対応 >
・ 日航御巣鷹山、長崎普賢岳、阪神淡路大震災、東日本大震災など

< 職歴 >

・ 指揮官（中隊長、業務隊長、連隊長）、幕僚、教官

【熊本県職員としての経験】

・ 着任早々、鳥インフルエンザ対応から始まり不発弾、風水害、熊本地震対応など熊本県初対応の連続
・ 減災オペレーション概念の導入
・ 熊本県新防災センター企画構想の立案など

【防災関連保有資格】

・ 防災士、地域防災マネージャー

【講義・講演・コンサル実績】

・ 熊本地震以降 80～100回／年（行政、議会、学校、企業、団体、市民、催事等）



伝えます。

企画監として行動した事案は、熊本県初の鳥インフルエンザ対応に始まり、平成28年熊本地震（以下、熊本地震）などたくさんありました。熊本地震では、知事から権限をいただき、オペレーション責任者として防災センター指揮台に陣取り、指揮させていただきました。

このときにも行った1つが「活動調整」という実動部隊を運用するオペレーションです。

自治体に「活動調整」の概念がなければ「住民を救う気はない」と思ってください。

また、人命救助で重要なのは「災害発生から72時間」という限られた時間です。これは命の限界を示す時間です。その間に何を行うべきか。

実質的に被災者を助けるのは誰でしょうか？

消防、警察、自衛隊、国土交通省などの実動部隊です。

ではその部隊を誰が統制しますか？

自治体の誰かが統制すべきです。全体を統制し「足りないのは何か」「それをこっちに貸してくれ」「そこはいらない」「いつまでにこれをやってくれ」など、部隊運用も含めて統制を行う責任は自治体の職員にあるべきです。「責任は私がもつ！」という自治体職員の言葉が必要です。つまり、「活動調整」をスムーズに行うことで人命が救われるのです。

私が入って翌年から新規採用職員にも防災研修を受けさせるよう提案しました。人事課に「やるべきだ！」と言って始めていただきました。なぜなら彼らは事務的なことは習いますが、「防災とは何か？」と問われても具体的にはわからず、防災の重要性や自らの役割も理解できていないからで

す。もちろん、知事以下の上席方々にも聞いていただきました。

防災というと「起きてから行う」という感じがありますが、違います。災害対策基本法にあるように、未然の防止、被害の拡大防止、復旧が防災です。「予防」「応急対策」「復旧」の3段階を防災といい、これは危機管理全般の基本でもあります。

しかし全国自治体の防災計画を見ると往々にして「起きてから考える」というものが多くあるように思います。だから遅れるのです。この3段階のうち、個人も家族も自治体も重視すべきは「予防（事前準備含む）」です。

「行政は住民を、災いなき地に置き、災いの前に逃がす。住民は疑わしきを察し、災いの前に逃れる」災害史を見ると、これを忘れた時、必ず人が死んでいます。忘れてはいけない言葉です。私が作った言葉ですが。

停電が起きてから発電機を調達しろという話はないように、予防・事前準備に勝る対策はないと考えています、私の信念です。準備を万全にした計画を作成しておくべです。そして発生後は状況の変化を考察し微修正して行動します。

また、インデックスマニュアルなどの職員が即動くことができる実効性あるマニュアルも作成すべきでしょう。

「防災を考えるうえでの自治体の課題」

次に現状認識として「自治体にある不完全性と危機」についてお伝えします。

防災を考える上での自治体の課題は「意識」「体制」「準備」と考えます。

さらに自治体には、4つの危機があると考えます。

1つ目の危機は、まず意識が低いこと。

「うちでは災害は起きない」という感覚です。意識改革は教育から始めます。

2つ目は防災部署にきた職員にメリットがないこと。

「腰かけ2年」が厳しい職務を命じられる配置された職員の本音です。

熊本県は違います。住民を助ける緊張感ある仕事の意義に気づき再配置を希望する職員が現れ、人事も考慮してくれて、新規採用者からの配置や再配置、加えて女性職員の増加をやってきています。しかも部長以上になられる方々も続出しています。こんな形で防災部署に行くイコール立身出世の道という流れもつくらなければなりません。

このため、総合職にぜひ「防災職」をつくってください。出世頭の総合職に防災職をつくり、地位を上げる。それには議員のみなさんにも頑張っていただきたいと思います。

3つ目は人財不足です。指揮者を育てきれていない。

いろいろなことにスムーズに対応できる職員は少なく育てきれない状況です。

人財の配置と訓練が必要です。

4つ目の危機としては、システムが整っていないことです。

全者1系システム、状況判断支援、備蓄・物流管理、ヘリ降着適地管理、避難所備蓄管理システムなどのハードの他、操作職員の研修の強化・定期化などたくさんあります。

熊本の特性を考慮した防災思想 特性を考慮した訓練など

熊本県では、知事や危機管理監に「ここをこう変えましょう」と提案し、約5年で熊本県の防災、災害対応の体制を変えさせていただきました。私が企画、構想した「新防災センター」も日本で唯一の「減災オペレーション」ができる態勢が整いました。

熊本地震前に完成していた改革例をいくつか紹介させていただきます。

それは「特性を考慮した防災思想」「減災オペレーション」概念の導入です。

熊本県の特性を考慮した防災思想についてですが、みなさんの市町村にこの思考過程、考え方を

持ち込んでみてください。

まず、皆さんの市町村はどんなところですか？

山側か、海側か、半島かなどで違いがあります。それなのに同じような防災計画です。つまり、「特性分析」をやっていないということです。

わが町にはこんな過去の事例や特性があり、こんな問題点がある。だからそれをどうやって解決するか？これが大事なのです。

執行部は毎年、地域防災計画の見直しでいたい満足しますが、それで終わってはいけません。大事な事は特性考察に基づく計画と職員が迷わず動くことができるマニュアル（例：インデックスマニュアル）などの作成と対応準備です。

熊本県の気象的特性を例にして特性を考えると、西に海があり、東に山系があります、従って、梅雨時には大雨が降ります。

このような地域の特性を知らずして対策は立てられません。

災害派遣経験を含め、北海道から沖縄県まで風水害予防をいろいろ調べましたが、熊本県はその点、先進県といえます。特性分析ができていたから対応を準備でき、このため梅雨対応のみならず熊本地震における初動対応でも最高度の体制で行うことができました。しかし、罹災証明など災害発生後の行政事務には課題が多く、行政事務に関する研修や訓練を怠っていたことは反省事項です。

4月1日に人事異動があることについてですが、熊本県では、対応力を高めるために豪雨対応訓練を梅雨前までに8回ほどやります。夏場は実戦対応、11月は総合防災で地震や火山噴火対応訓練、2月には国民保護の訓練を行うのが年間サイクルです。年中訓練などをやっていることにはなりますが、これらも、熊本の特性を考えたサイクルに変えました。

実際に行っている減災対策と 減災オペレーションについて

自然と戦って人が勝てるわけがない。だから県民を自然と戦わせてはいけない。

つまり、災害が起きる時間や場所から県民を逃がす予防的避難、場所的な退避である移転促進を行う考え方も導入しました。

予防的避難、早めの避難の考え方で逃げるタイミングを逃がさない。夜に子供を抱えて避難するような状況にならないよう、昼間に避難する、とい

う考え方です。従って、市町村が早めの避難を出さない場合、県からも確認と提案をします。

1軒からでも移転できる全国初の補助金制度（最高300万円）もつくりました。国にも補助をする制度がありますが、熊本県では1軒からでも移転できます。平成27年から始まり、毎年10組、これまで100組以上が大事な命を奪われかねないレッドゾーンから逃げています。

これらが事前に準備して予防する防災の例です。

次に、減災オペレーションの話をしてします。熊本県では、梅雨対応のために訓練を完了していました。これが地震対応に大いに役立ちました。

減災オペレーション、指揮者の思考環境を整える指揮台の設置、活動調整会議などを訓練し、「来年梅雨対応はこれで対応できる」と言っていた翌年平成28年に熊本地震が起きたのです。

減災オペレーションの概念の導入の核となるのは「指揮台の設置」です。被害状況を「状況図」、実動部隊等の動きを「行動図」で把握し、「経過図」、「ハザード図」、「气象台情報」の5つのディヴィジョン（Division）を並べた地図などを指揮者の前にヴィジュアル化し、これで全体を俯瞰して「今はどうなっている」「こうなっている」「ではこうしよう！」と考えるのが、指揮台の活用と指揮者の思考過程と状況判断です。

どんな被害が出て、消防団、消防、警察、自衛隊はどんな編成で、どんな行動をして、どう動いているか、部隊などにどう対応させるか、救助のための体制をどうするか、をヴィジュアルとして見える化していくのが指揮台です。初動対応の指揮を指揮台で行うのです。熊本地震の時は私が全てやりましたが、地震以降は職員ができるよう訓練し、約2年で体制を整えました。

熊本県では現在、全部で年間十数回の訓練を行っています。

どんな流れで災害対応をするのか？

まず情報を収集しますが、実は自治体のほとんどはこの情報収集でおおむね終わりになります。集めた資料を対策本部会議や首長などへ報告、報道機関へ提出、以上で終了となるのです。しかし、これで終わりではありません、その先が重要です。

状況を判断して意思決定し、対策、処置を出さなければなりません。しかし「状況判断」ってなに？から始まりますから、まずその意味を教え、訓練を繰り返すのです。人事異動の欠点を補いながら。

首長への状況報告、 熊本地震での実例をもとに

首長への状況報告はこんな感じでやらねばならないという具体例を、熊本地震の実例で説明します。

訓練の成果もあり、熊本地震発生直後の「指揮台」には、宿直が丁寧に付箋紙（現在はポイントマークと付箋紙）を貼っていました。やがて知事が登庁され、指揮台に展開されているグリッド地図を見られていました。

2分後、登庁した私は、この地図を見て全般を容易に把握できましたので、以下のように知事に第1報として報告しました。

「知事、恐れ入ります。こちらにお座りください。こちらが指揮者席になります。現在の状況について報告します。被害状況から見るに、明らかに布田川断層をやられています。これから先、西には宇土、宇城地域、東には、おそらく湯布院あたりまで被害が拡大しているはずです。万が一、このラインに被害が拡大していた場合は、日奈久断層までやられています。熊本県は甚大な被害が起きているはずです。知事、ご覚悟をお願いします」

前震発生の段階でそう伝えたのです。そして知事からいただいたご指示は、

「わかりました。県民の命をお願いします。自衛隊への派遣要請など、全て進めてください」「みなさん、これ以降は企画監に任せなさい！」

今でも責任の重さに武者震いします。

こんな報告を職員がやらなければならない時代になったのです。

それくらい、災害の規模や被害が大きくなってきている。大きくなれば、システマティックにかつ職員自ら行わなければならない時代になってきた。

みなさんの都道府県や地域、市町村の防災部署でこれができますか？

防災は組織戦、総合戦、準備戦です。だからみんなでやる。その中でも司令塔である防災部署にはプロがいなければなりません。

住民150名移転作戦からみる 状況判断の大切さ

次は減災オペレーションの中でも最も重要な救命救助について、熊本県の阿蘇地域での“住民150名移転作戦”の実例を紹介します。

阿蘇地域には、熊本県と大分県を結ぶ重要な幹道、国道57号があり、外輪山西側には南阿蘇村立立野小学校が避難所になっていました。熊本地震の際に、ここにどんな人たちが何名避難しているのかは経過図で把握していました。

あるとき、県警LO（情報連絡員）から「企画監、立野地区で、土がばらばらと落ちているみたいですよ」との情報提供を受け、秒刻みでいろんなことがあった中で数時間後、今度は気象台LOが「企画監、今晚、阿蘇地区は大雨です。間違いなく崖崩れが起きます」と教えてくれました。

この2つの情報の点が線となり、ふと事の重大さに気づいた私は、臨時の活動調整会議を開き、指示したのが“住民150名移転作戦”です。

「県は、立野小学校避難所の150名を移転させる。県警は先導を準備、自衛隊は150名の移転を準備してもらいたい。総括グループは南阿蘇村と調整して移転先を確保！直ちに調整開始！」

県警のみなさんは自ら判断して一軒一軒を回り一人の残留者も残さず、消防団も消防も加わって1時間後には移動を開始し無事隣町に移転しました。

後日、同地区の国道57号には崖崩れが起き、そこから3年間通行止となっています。

あの段階で移転できていなければ犠牲者が出ていたかもしれません、また、移転も困難を極めたでしょう。

このような判断や行動が、住民を救うための「救命救助オペレーション」なのです。災害時は、こういうことにも対応しなければいけない。自治体職員が、「消防に任せています」など絶対に言うてはならないのです。他にヘリ統制などの調整も必要になります。それを指揮できる能力があり、プラス権限を持つ人が必要になるのです。

薬や日用品は、家族全員分、女性・子供目線の備品も必要

近年「震度7」を観測した地震は7回あり、うち2回が熊本地震です。熊本地震が起きた際、「何か来た」という感じの後、ドンと突き上げられ、冷蔵庫や洗濯機はロボットのように動き、テレビは首を振って飛んできそうになりました。窓ガラスはガタガタという音からビーンという音に変わります。

突き上げられたあとは、空中に浮いているよう

な感じで全く何もできません。ですから家具やテレビは、事前に固定しておかなければなりません。

熊本地震では、直接死50名、関連死223名の方が亡くなり、消防、警察、自衛隊などが1,714名を救出しました。

残念ながら直接死50名の内40名は同じ原因で亡くなっています、旧建築基準法の建物に住んでおられたのです。

わが家は新建築基準法で建てたから大丈夫で終わらないでください。子孫のことを考えてくださいと言った理由がここにもあります。自宅は大丈夫でも、学校は、遊具は、あの建物は大丈夫でしょうか？そういった発想を4つの誰のため？の中で持ってほしいと思っています。

そして関連死で亡くなった223名の約半分の方はショック死や恐怖死で、それ以外の40～50名の方の亡くなった原因が最初はわかりませんでした。

調べてみるとなんと「日用品」が欠けていたのです。いちばんわかりやすいのが薬です。毎日、朝昼晩に薬を飲まねばならない人が3日、4日、服用できない状態などが発生し、亡くなったようです。また、普通ならば、深手を負ったら消毒薬で消毒し、包帯を巻いて病院に飛び込みますが、それができず命を落としたという人もいました。常用している薬や日用品があったら助かったかもしれません。

だからこそ皆さんに提案です。日用品をリュックにセットでバックで備蓄してください。

個人用として準備するのではなく、家族全員分を少しずつになりますが入れたリュックを玄関や外の物置に置いておいてください。持てるだけ持ち出してください。

女性目線子供目線で必要なものも多くありますよね。

飲み物、食べ物、下に敷く物、防寒品、トイレなど、という答えが多いですが、この女性目線子供目線はなぜか忘れがちです。今の家族に必要な物を、例えばキャンプ数日に行ったと思って点検してください。子供目線ではアレルギー対策品も必要です。

熊本地震・球磨川豪雨などを経験した私が、これからの避難所について提案をさせていただきます。公民館や体育館を避難所にする発想は変えたほうがいい時代になったと思っています。まずは避難所を作って、それを公民館や体育館などにす

るという発想の転換が求められています。公民館や体育館を避難所にするということはニーズに合っていません。

避難所には整備すべきものがたくさんあります。憩いのスペース、男女別スペース、受験生エリア、ペットエリア、駐車場なども必要です。物資を運び入れるトラック用荷下スペースがあれば、スピーディに作業できます。

必要なものは災害ごとに違いますが、例えば、水害で必要なのは靴洗い場です。風水害では半壊した家屋から泥を出すことが多いのですが、住民は靴に泥がついたまま避難所に来ます。靴が乾いて風が吹いたら、避難所の中に砂が入ります。靴などの砂を洗い流すことができる場所も考えなければいけません。

危機管理転出者の 復帰制度が必要とされる

熊本地震の対応でよかったものの1つに「熊本市庁内危機管理転出者復帰制度」があります。みなさん、覚えていますか？「防災を考えるうえでの自治体の課題」の項目。危機の1つにあった人財不足。「異動」で、後に誰もいない問題もあります。特に市町村は担当者が一人だけで申し送りでできないところもあります。ですから経験者が復帰できる制度があったほうがいいのです。

熊本県は熊本地震の前に職員の3年間「ひもつき制度」がありました。今は5年間になっています。異動後5年間は、どこに所属していても、大災害が起きたら自分の判断で防災センターに駆け込み業務につけるのです。そこから現在の所属に「防災センターに来ています。以上です」と報告すればよい。そんな制度も必要だと思います。

防災のプロは自治体である という意識改革が必要

皆さんの市町村の防災計画でも「災害に強いまちを目指す」「災害に強いまちづくり」といった言葉を使っているでしょう。では、災害に強いまちとはどういったまちでしょうか？

行政防災力向上のための「災害に強いまちづくり」とは？

- ①「住民は自ら準備ができていること」「自治体職員は防災が総合戦、組織戦、準備戦だと理解していること」

- ②「防災リーダーがいること」

- ③「災害発生後の行政事務に滞りがいないこと」です。

意識改革で職員に持たせるべきは「防災のプロは自治体である」ということです。「防犯のプロは警察、防火のプロは消防、防衛のプロは自衛隊」そして「防災のプロは自治体」なのです。職員には防災職員教育や研修を行うべきで、幹部になる時も防災の勉強を必須にすべきです。

熊本県の「新防災センター」は減災オペレーションを継承しています。熊本地震発生から3カ月後に、私は構想を書き、上司に「こういうのを作っていただきたい」と言うと、「わかった」と計画が進み「新防災センター」ができました。私の考えを多く組み込んでもらいました。なかでも減災オペレーションが可能なオペレーションルームを作っていただきましたが、災害対応においてはオペレーションルームがない初動対応はあり得ません。議場のない議会なんてないと思います。

この防災センターの存在は、職員の意識向上にも大いに役立っています。

防災の失敗で奪われる 人命をなくすために

改めてみなさんにお願ひがあります。防災での失敗は命を奪われます。

どうか自治体の職員と一緒に考え、意識させ、減災オペレーションの体制を整え、概念の導入と訓練をさせてください。

無関心、準備不足は最大の敵です。何もできていなければその結果、住民の命がなくなるのです。命を救うのに大事な最初の72時間をどうするか。なくなるその命は皆さんの家族かもしれません。

特に市町村レベルでのチェックとして、

- ①システム構築、人財確保、教育訓練などはできていますか？防災リーダーはいますか？

- ②オペレーションルームはありますか？

- ③訓練は実戦的にやっていますか？

やるべきことはいっぱいあります。ですから担当者が1人だけとか、課長と2人だけでは、正直言ってかわいそうです。防災に向き合える環境づくりを考えてください。

みなさんの家族や子孫が将来も住むまちです。防災というものの本当の意味を、後世に伝えていきましょう、愛する命のために。