

参 考

台風26号に係る災害対応の教訓を踏まえた中間提言

平成25年12月11日

自由民主党 災害対策特別委員会

平成 25 年 6 月、災害対策基本法が改正され、東日本大震災の教訓を踏まえた災害対応の制度改正が行われた。しかしながら、本年 10 月の台風 26 号の際の災害対応を検証すると、制度が想定した通りの運用実態を伴っているとは言えない現状が浮かび上がってくる。

今回、台風 26 号の被災の教訓を踏まえ、災害対策基本法をはじめとする制度改正の残された課題について、特に初動対応に着目し、当委員会として中間提言を行う。

なお、当委員会としては、引き続き幅広く初動対応を巡る諸課題等について議論していく。

1. 台風 26 号に係る災害における教訓

◆国の課題

○情報の出し手としての政府の対応

気象庁の報告によると、10月15日11:00、気象庁本庁職員が東京都庁に出向き、東京都のテレビ会議システムを利用した全市区町村を対象とした台風説明会を実施した。また、同時刻、気象庁本庁職員が、町村役場に設置した電話会議システムを利用し、伊豆諸島の町村役場を対象とした電話会議による台風説明を実施している。同日11:30、大島町に大雨注意報、洪水注意報が発表され、17:38には同町に大雨警報、洪水警報が発表された。

にもかかわらず、内閣府による大島町からの聞き取り調査によると、15日18:00頃までに、大島町役場では防災担当の職員は全員退庁しており、同日18:05に気象庁及び東京都が大島町に土砂災害警戒情報を発表したが、防災担当の職員が役場に不在のため確認がとれない事態となった。大島町の総務課長が出勤するのが翌16日00:00頃、防災係長が出勤するのが同日01:30、第一次配備態勢で町役場職員が登庁するのが同日02:00であった。残念なことに、遅くとも02:30頃までには神達地区での崖崩れの発生が確認されていた。(後日、大学や研究機関が地震計の記録を調査しところによると、02:00頃より崖崩れが始まっていた可能性が高いことが報告されている。)

気象庁は、15日23:30及び翌16日01:35に、東京都に対して電話によるホットラインを使って、雨がこのまま降り続くと「尋常ではない」状況になる可能性があり、「大雨警報や土砂災害警戒情報を発表中」である旨を連絡し、これを受けて東京都から大島町に伝達されている。

気象庁から防災気象情報の提供を受けていたにもかかわらず、これらに対応した体制が町役場でとられなかったという事実の背景には、情報の伝達にも問題があった。気象庁その他防災・気象情報を発信する国の機関から、都道府県に情報が伝達され、さらに現地の自治体当局に情報を伝達しているが、そのフォローも必要であった。つまり、「事実」が正確に相手に届いたかという確認に加え、「理解」も適切に伝わったかどうかの確認が必要であった。

ところで、平成25年8月30日より「特別警報」の運用が始まり、9月16日に初めての大雨特別警報発表されることになった。これにより、従来の警報・注意報の発表基準には変更がないにもかかわらず、「特別警報が発表されていなければ、まだ危険ではない」という感覚をもつ人がいることも否定できない。

また、大雨特別警報は、「府県程度の広がり」の範囲内で解析雨量及び土壌雨量指数が一定基準を満たすと予想され、さらに更に雨が降り続くと予想される場合に発表される。そのため、警報基準をはるかに超える異常な大雨があったとしても、それが今回のように島しょ部等府県内の一部地域にのみ局所的であった場合には大雨特別警報は発表されないことになる。

降雨量観測・予測上の技術的な限界を踏まえて、特に島しょ部における大雨に対する危機感の伝え方については、地元气象台から自治体の長など防災対策の責任者に電話によるホットラインを使って直接連絡する等の改善を図る必要があるが、加えて、島しょ部における(特別)警報等の出し方には、どのような選択肢があり得るか検討されるべきである。

◆地方公共団体の課題

○対応の遅れ

今回の災害は、台風による降雨を原因とするものであった。台風の接近と降雨状況は、地震の発生等とは異なり、あらかじめ知り得る情報であり、防災当局者には災害対応に十分な準備期間があり得た。しかし今回、町長、副町長がともに町外に出張し役場を不在としており、また、前節でも指摘した通り、少なくとも15日18:00から16日00:00まで町役場には誰もいない状態となるなど台風の接近や降雨の状況に応じた警戒体制の設定が遅れた。さらに、発災前の段階で、住民に対しても避難準備や自主避難を促す等の対応もなされていなかった。その結果、夜間の対応となったため、住民への情報伝達や住民の誘導に慎重な態度がとられることとなった。つまり、町当局の対応の遅れが、町自身が採り得る選択肢を狭めることとなった。

また、大島町においては、避難準備情報、避難勧告等の発令基準が明確ではないという問題もあった。

○情報の受け手としての自治体の対応

台風の接近や降雨は事前に予測できるにもかかわらず、地方公共団体当局の対応が遅れたことは先に指摘したが、その原因には、自治体側の災害関連情報に係るリテラシー不足があったと考えられる。

大雨警報、記録的短時間大雨情報、土砂災害警戒情報等、気象庁が積極的に提供、通知している情報や、降水短時間予報、土壌雨量指数など付随的なデータが十分に理解、活用されていなかった。(なお、これらの情報が理解、活用されなかったことは、情報の出し手である国の課題でもあることは前節で触れた。)

◆住民の課題

住民にあっては、行政からの勧告、指示を待ってからの対応のため、避難が遅れた可能性も指摘される。テレビ、ラジオの気象情報などを通じて自ら情報を集め対応するという自助の精神や防災に関する知識をかん養する必要もあった。

2. 問題点と対応策

◆基本認識

○市町村長に付与された災害対策権限とその責任

災害対策基本法では、地方公共団体の長に広範な権能を与えている（表1）。

しかしながら、今回明らかになった諸問題に概ね共通するのは、制度はあっても、災害対応責任者にその責任、権限に対応した行使ができていないことである。

（表1：災害対策基本法における市町村長の責務及び権限（括弧内は条項数））

責 務	権 限
① 職員の派遣義務（31）	① 市町村災害対策本部及び市町村現地災害対策本部の設置（23の2）
② 災害に関する情報の収集及び伝達（51）	② 市町村教育委員会に対する指示（23の2）
③ 災害の状況及びこれに対してとられた措置の概要の報告（53） （報告事項）：都道府県 ← 市町村	③ 地方支分部局等に対する職員派遣の要請（29）
（1） 災害の状況	④ 内閣総理大臣又は都道府県知事に対する職員派遣のあっせんの要請（30）
（2） 災害に対して執られた措置の概要	⑤ 予想される災害の事態及びこれに対してとるべき避難のための立退きの準備その他の措置について、必要な通知又は警告（56後段）
④ 災害情報の通報（54）	⑥ 警報の伝達に際する通信設備の優先利用、放送事業者に対する放送の要求（57）
⑤ 災害に関する予報又は警報の伝達（56前段）： 市町村→住民	⑦ 災害を拡大する恐れのある設備等の除去、保安その他の措置（59）
⑥ 消防機関、水防団に対する出動準備、出動命令（58）	⑧ 避難のための立退きの勧告、指示（60）
⑦ 災害の発生防御・拡大防止に必要な応急措置の実施（62）	⑨ 警戒区域の設定による、立入の制限・禁止・退去命令（63）
⑧ 他の市町村からの応急措置の実施の応援要求に応える義務（67）	⑩ 市町村区域内の土地、建物等の一時使用、除却（64）
⑨ 広域一時滞在の協議を受けた際の被災住民の受入れ（86の2）	⑪ 住民等に対する応急措置業務への従事命令（65）
	⑫ 他の市町村に対する応援の要求（67）
	⑬ 都道府県知事等に対する応援の要求又は応急措置実施の要請（68）
	⑭ 都道府県知事に対する自衛隊災害派遣の要請の要求（68の2）
	⑮ 防衛大臣に対する災害状況の通知（68の2）
	⑯ 災害時における他の地方公共団体への事務委託（69）
	⑰ 応急措置の実施に係る通信設備の優先使用（79）
	⑱ 公有財産の無償貸し付け（86）
	⑲ 広域一時滞在の協議（86の2、86の3）
	⑳ 都道府県知事に対する必要な物資又は資材の供給に関する要請（86の7）

○付与された権限、責任とその理解

実際には、首長が防災・危機管理に関するすべての判断を行うことは困難である。課題は、地方公共団体の側で付与された責任、権限にふさわしい機能を発揮できる体制を整えているかどうかというところにある。

現実の問題として、首長をはじめ防災・危機管理の責任者の任にある者が、応急対応能力を果たし得る教育訓練をうけていないことは重大な問題である。自治体の能力によって、当該住民の命のリスクに差が生じることはあってはならない。

ところで、米国には、大災害時の対応行動の決定には、プロアクティブを呼ぶべき原則があり、普段からトップはこの原則をわきまえなければならないとされる。その内容は、

- ① 疑わしきときは行動せよ
- ② 最悪事態を想定して行動せよ
- ③ 空振りには許されるが、見逃しは許されない

というものである。その上で、標準化された研修プログラムの下で徹底したトレーニングが行われている。

この原則や先進事例を参考にしながら、トップの判断を支える防災・危機管理体制を整備することが喫緊の課題である。

◆整備されるべき防災体制

さまざまな災害に適確に対応できる災害対応の標準化を政府において迅速に進めることが必要である。これまでの当委員会での議論を受けて、内閣府においては災害対策標準化検討会議が設置され、また、消防庁でも同様の検討が行われ始めているところである。

米国の ICS (Incident Command System) をはじめとして、先進各国には標準化された災害・危機対応のシステムがある。我が国でも日本版 ICS と呼ぶべき標準化されたシステムを早期に検討、導入すべきである。

同時に、国において防災関係行政に携わる人材の育成と人材の厚みの確保にも本格的に取り組む必要がある。

自治体の長をはじめとして、地方公共団体において災害対応の職にある者に対して、体系的な災害対応訓練の機会を提供することも重要である。現状では、全くの未経験者が教育訓練を受けずに防災・危機管理の責任者になるというケースも珍しくない(表2、表3、参考図1参照)。特に災害対応の責任者には、その就任にあたって、公的に定めた水準の知識及び能力を要求するなどの方策も検討されるべきと思われる。そのためには、教育訓練の基準の策定、訓練施設の確保等も同時に必要になってくる。

防災・危機管理訓練研修のナショナルセンターとして、消防訓練施設、模擬災害現場および指揮訓練施設等を設置し、機能的、実用的な教育訓練を提供することも検討すべきである。この場合、自治体の長、防災・危機管理の責任者等が研修・訓練に参集する際の負担を軽減するためには、全国に複数の拠点を設定することに加え、全国都市問題会議など、多くの首長や担当職員が集まる機会を捉えて研修・訓練を実施すること等の方法が考えられる。

また、各地の消防学校等を充実、利活用することにより、消防職員はもとより、自治体の長、防災・危機管理部署の職員、消防団員、自主防災組織等に参加する住民などにも、訓練研修プログラムを提供できる。

住民にも、標準化された防災知識を学習する機会が確保されなければならない。

住民が、その発達段階に応じ、あらゆる機会を通じて防災についての理解と関心を深めることができるよう、学校教育及び社会教育における防災に関する学習を推進することも求められる。

これらの施策を通じて、基本的に全ての国民が災害時にファーストレスポnderとして機能し、行動できることを目指し、日本人の強靱化を期していくべきである。

なお、災害対応の標準化を進めるためにも、国の初動防災体制の調整機関の強化、大規模災害等への対処に係る危機管理組織のあり方等についても、検討の対象に加えるべきである。

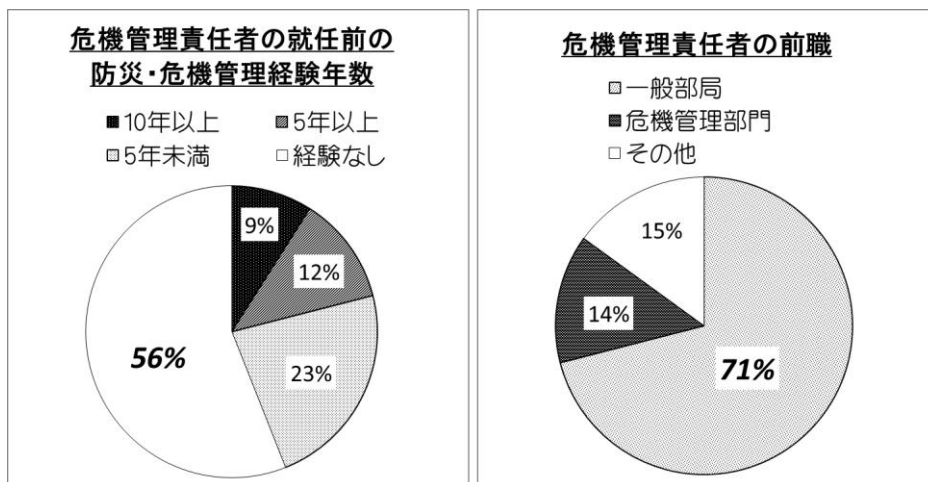
(表2：危機管理担当部署職員の経験年数別割合)

職員の経験年数	都道府県	指定都市	中核市	特例市	特別区	一般市	町	村	市町村合計
0～2年	56%	61%	64%	59%	61%	58%	51%	51%	57%
2～4年	28%	22%	23%	25%	26%	26%	27%	29%	26%
4～6年	8%	7%	8%	9%	10%	10%	11%	7%	10%
6～8年	3%	3%	2%	3%	2%	3%	5%	3%	3%
8～10年	1%	1%	2%	1%	1%	2%	1%	2%	1%
10年～	4%	5%	1%	2%	1%	2%	5%	7%	3%

(表3：危機管理担当部署職員を対象とした危機管理に係る研修等の実施状況)

	都道府県	指定都市	中核市	特例市	特別区	一般市	町	村	市町村合計
各種講演・研修会への参加	94%	95%	90%	95%	91%	88%	88%	80%	88%
各種防災システム端末の操作研修	89%	95%	86%	90%	87%	78%	75%	64%	76%
危機発生要因のある施設・避難施設の視察	66%	75%	57%	60%	65%	46%	36%	31%	41%
配属時に行う危機管理研修	49%	75%	26%	30%	61%	15%	10%	8%	14%
定期的な危機管理研修	83%	85%	50%	45%	61%	33%	27%	21%	31%
危機対応機関(消防等)での危機管理研修	64%	85%	62%	40%	30%	26%	23%	21%	26%

(参考図1：自治体防災・危機管理責任者の属性)



※ 神奈川大学において実施した自治体アンケート調査（2012年）の結果に基づき作成