

災害発生時の市町村に求められる役割

認定特定非営利活動法人長野県NPOセンター 事務局次長
(長野県災害時支援ネットワーク担当)
古越 武彦



1 あなたは誰？

まずは自己紹介を。元々は長野県職員として、令和4年3月末までの30年間、地方公務員として過ごしてきた。特に後半の15年間は、ほとんど防災・危機管理の業務に携わってきた。これだけ長く県職員をやっていると、必然的に数多くの災害を経験することになる。

平成21年度に長野県危機管理防災課に異動した後は、長野県で発生した9回もの災害の全てで災害応急活動に従事した。この他にも、平成24年度の1年間、兵庫県神戸市にある「人と防災未来センター」に派遣され、東日本大震災の被災地の検証業務に参加したこともある。

思うところがあり、県を早期に退職し、JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）の事業担当を経て、現在は長野県域の災害中間支援組織「長野県災害時支援ネットワーク」の専従として被災者支援のための仕組みづくりに取り組んでいる。

もう一つ。よくある「災害時にはこのような役割で、こんな業務を行うべき」といったことは、ここでは触れない。他とは異なった視点でお伝えしたい。

2 「市町村の役割」って？

(1) 災害対策基本法って、今の時代にあっている？

「市町村の役割」を考える際には、一番基本となる災害対策基本法（以下「災対法」という。）の背景について知っておく必要がある。災対法制定のきっかけは、昭和34年9月の伊勢湾台風（死者・行方不明者数5,000人超えの人的損害、7,000億円もの物的損害が発生）という

のはご存知のとおり。当時の防災体制や生活基盤、社会情勢等を踏まえ、様々な課題を解決するために制定された。そう、今から60年前の社会情勢や時代背景をもとにしているのだ。

極端なことを言うと、大勢の命が失われた災害をきっかけとして制定されたため、災対法は、災害発生前の「予防」と、特に災害発生時の「応急活動」に特化した構成となっている。それも行政主導によって。この法律により災害法制度が整備されたことにより、日本の防災体制は著しく進み、結果として多くの命を守ることができるようになった。

ただし、その弊害として「災害発生時に命を守る」ことが優先されるため、被災市町村に大きな負担となる制度運用になっていたり、長期的視点での被災者支援、被災地の復旧・復興対策などの考えが抜け落ちている。行政主導で管理する視点での制度運用が確立されたため、最も重要となる「被災者の人権を尊重する（基本的な人権の尊重）」という考えがないのだ。

(2) 被災市町村に大きな負担がかかる理由は？

内閣府「災害対策基本法の概要」に「4. 災害対策の推進」という項目があって、こう説明されている。

- 災害予防、災害応急対策、災害復旧という段階ごとに、各実施責任主体の果たすべき役割や権限を規定
 - 市町村長による一義的な災害応急対策（避難指示等）の実施、大規模災害時における都道府県・指定行政機関による応急措置の代行
- 単純明快である。ああなるほどと思うだろ

う。しかしながら、よくよく考えていただきたい。被災者や被災地にとって、発災から生活再建、復旧・復興を成し遂げるまでは、とてもとても長い時間が必要となる。この長い時間を闘い抜くためには、被災者・被災地のための「長期的な視野での戦略」と、実現するための「戦術」として様々なシームレスな支援が必要となる。

ところが、現行制度では、「予防」・「応急」・「復旧」の段階ごとに、それぞれの実施責任主体ごとに取り組みなさい、ということになっている。これでは、そもそも一貫性のある長期的な戦略を考えるという思考ができない。

さらに被災市町村を苦しめるのは「市町村長による一義的な災害応急対策（避難指示等）の実施」という考えだ。これ、当然のこととっていないか？災害対応は、被災者も含め、関係する個人・団体など、全ての者による総力戦だ。市町村がやればいい、なんてことはないはずだ。それがいつの間にか拡大解釈され、「災害対応は全て市町村が行う」という誤った考えが蔓延しているのが事実だ。

災害救助法（発災後の応急期における応急救助に対応する主要な法律）を例にとろう。災害救助法が適用された場合、救助の実施主体は都道府県となり救助事務の全てを行うことになる。そして、その救助事務の一部を市町村に委任できるとなっている。つまり、災害救助法が適用されている間は、都道府県が責任を負うのである。

ところが、「市町村長による一義的な災害応急対策」が誤って解釈され、被災者の救助は市町村の業務だからと都道府県から丸投げされることが多い。被災市町村の職員は、都道府県からの事務処理に係る詳細な説明や運用上のサポートがないままに初めての救助事務を行うことになる。これでは、まとも（適時適切）に災害救助法が運用できるわけがなく、被災者だけでなく、被災市町村の職員にとっても不幸な状況となっている。こんなことが繰り返して起きているのだ。

災害救助法や被災者生活再建支援制度などは、その制度が正しく理解され、適時適切に運用できるという前提で制度運用されるようになっているが、現実にはよく理解されないまま運用されているのだ。平常時の業務とは異なり、被災して初めて事務処理を行うことになる制度は、経験がない限り運用することは極めて困難だ。行政は万能ではない。職員は機械ではない。そういった前提が、現行制度には全くない。だから負担がかかるのだ。

（3）なぜ、被災地では繰り返し同じような問題が起きてしまうのか？

「ああ、ここも同じだ」。被災地に支援に入ると、いつも同じ光景を目にする。避難所の生活環境はもとより、被災者を取り巻く状況はどこも変わらない。避難所では、相変わらず菓子パンやおにぎり、レトルト食品が続く、不衛生なトイレや床へのごろ寝が当然のように見られる。指定避難所に行かなければ物資ももらえず、行政からの情報も届かない。その環境を少しでも向上させ、何とか災害関連死を防ごうと、様々な支援者が、被災者よりも過酷な環境におかれても支援活動を行う。

災対法制定から60年以上が経ち、これまでに阪神・淡路大震災、東日本大震災など、多くの災害を経験し、二度と同じ問題が起こらないようにと、次の災害に備えてきたにもかかわらずだ。なぜ、続く？何がいけない？

災対法制定により防災・減災対策が進んだ一方で、社会基盤の老朽化、少子高齢化、都市部への人口の集中と中山間地の人口減、市町村合併の推進、気象災害の激甚化など、我々を取り巻く環境は大きく変わった。今の我々を取り巻く環境に現行制度はあっているのだろうか。

我々を取り巻く環境が変化するならば、変化に対応した制度設計をする必要がある。それなのに、今でも制度が正しく機能するという前提に立ち、「人の手による運用」で何とか対応しようとしている。ボロボロのつり橋を渡ろうとするがごとくだ。

行政の職員は定期的な人事異動により、もともと知見や経験を蓄積しにくいという課題を抱えている。いくら業務の担当者といっても災害時に制度運用の経験がなければ素人と同然。その全くの素人ともいえる職員が災害時は特有の数多くの業務を行うこととなる。これが混乱を招く一因になっている。特に町村では、職員数も少なく、防災・危機管理の専従職員の配置が厳しく、他の業務と兼務になっていることが多い。被災市町村の職員は、自身や家族が被災して大変な時に、さらに公務として災害対応を求められることになる。なんとも酷な話ではないか。このようなことがずっと続いているのである。本当によいのだろうか。

3 何のため、誰のための「災害対策本部」？

(1) 被災者を支援するための「情報共有」

災害が発生すると、被災市町村は被災地域の情報を都道府県へ報告し、都道府県は国に報告する。ここで収集・報告される情報は「定量的な情報」、つまり指定避難所への避難者数や住家の被害棟数などの「数値」だ。この定量的な情報をもとに消防・警察・自衛隊による救助・救命活動が行われるし、災害救助法をはじめとする災害関連の法制度の適否の判断や制度運用に利用される。そういった意味では非常に重要な情報だ。

では、精緻な情報がなければ被災者支援はできないのか。そんなことはない。精緻な数値情報がなくても、基礎的な情報から被害量や被害区域を推計できる。極端なことを言えば、支援をするのかしないのかの判断において、精緻な数値情報は必要としない。どんなことがあっても必ず支援をすると思意決定さえできればよい。

なぜ、より精緻な定量的な情報にこだわるのか。数値情報があれば、都道府県知事や市町村長がその時々に応じて正しい判断をし、組織がきちんと機能し、適時適正な被災者支

援ができると思い込んでいるからだ。令和6年能登半島地震でも石川県庁は細かな数値情報を出していたが、避難所や在宅などの被災者の生活環境は良好になっただろうか、災害関連死は防げたであろうか。否である。

なぜだろうか。それは被災者や被災者がおかれている環境の「質」の情報、つまり「定性的な情報」が共有・活用されていないからだ。災害関連死を防ぐためには被災者個々の生活環境や身体状況をしっかりと把握し、被災者目線での「質」の向上を図るようにしなければならない（いわゆる「災害ケースマネジメント」）。

今までの経験から、「量」と「質」の情報を統合・整理し、現状の課題解決を図りながら、これからの予測に基づき戦略を立て、応急対策の実施と進捗を管理する、これが災害対策本部に求められる機能だと確信している。



令和元年東日本台風災害における長野県災害対策本部での検討の様子。専門家やNPO等の専門的な知見を災害対応に反映した。

(2) 「餅は餅屋」の思考

情報を統合して理想的な被災者支援・災害応急対策を行うにはどうしたらよいか。地域防災計画の業務を実直にこなすだけでは実現できない。災害対策本部の司令塔となる職員（多くは防災・危機管理担当）が、組織内だけでなく、国や都道府県、関係機関と徹底した「災害対応マネジメント」を行うことが極めて重要となる。

これは何も職員が超人的な働きをせよ、と言っているわけではない。「餅は餅屋」の思考になればよい。知らなければ聞けばいいし、

助けてと言っても構わない。誰かを頼ってもいい。それができるようにすることが必要なのだ。

災害廃棄物対応



令和元年東日本台風災害(2019年10月12日発災)

令和元年東日本台風災害における官民連携での災害廃棄物処理の事例。被災者を悩ませる「廃棄物を処理しよう」と力を結集した。

4 本当の意味での「市町村に求められる役割」

今のままでは、少しは良くはなっても根本的な解決には至らないだろう。まずは現行制度の最大の欠陥である「被災地に負担がかかる仕組み」を変える必要がある。被災市町村の職員が命を削って災害対応を行うのではなく、被災地外からの支援を円滑に受け入れて、負担を軽減するのだ。

例えば、行政が苦手な避難所の運営や良好な生活環境の確保、在宅避難者等の把握などは経験豊かなNPO等民間支援者に任すことで、行政は住家の被害認定や罹災証明の発行、生活再建支援制度といった業務に職員を集中させることができる。

役割分担を言い訳として実施主体間で「できない、やらない」という線引きを行うのではなく、被災者のために力を合わせるという考えだ。災害への対応は、常にその時代を反映して変わっていくべきものである。既存にとらわれない柔軟な思考と大胆な発想、そして何より社会的課題を解決するという強い意志と、実現するための具体的な取組が必要となる。

では、どのようにすればよいか。被災者の人権を尊重し、支援のために力を合わせる仕組みを作ればよい。東日本大震災以降、被災

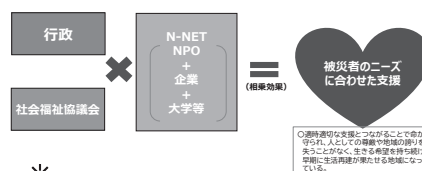
地で活躍するNPO等のエキスパート化が進み、多様な主体の一つとして重要な存在となっている。例えば、実績があるNPO等民間支援団体を、行政・社協のパートナーとして位置付けて、受け入れること。何も堅苦しい会議の開催や、協議体制を作る必要は全くない。声をかけてくれればいい。話を聞いてくれればいい。たったそれだけのことで協働が生まれ、仕組みは動き出す。

目指すのは、被災者・被災地を支援したいという、同じ思いを持った者が垣根を越えて集まり、連携し、協働し、新たな知恵・支援を生み出すこと。被災者支援コレクティブインパクト^{*}の実現だ。

* コレクティブインパクトとは「経験や立場、情報源の異なるものが、『共通の目的』に向けて、能力や労力、資源などを出しあい、対等な立場で協力して取り組み社会全体を支えていくこと」である。

長野県域の災害中間支援組織である長野県災害時支援ネットワークは、組織目標である「適時適切な支援とつながることで命が守られ、人としての尊厳や地域の誇りを失うことなく、生きる希望を持ち続け、早期に生活再建が果たせる地域になっている。」の実現のため、多様な主体との協働に取り組んでいる。

災害時における被災者支援のための協働
被災者支援コレクティブインパクトの実現



多様な主体の特性を活かすことでより高い効果を得る。

※コレクティブインパクト
経験や立場、情報源の異なるものが、『共通の目的』に向けて、能力や労力、資源などを出しあい、
対等な立場で協力して取り組み社会全体を支えていくこと

著者略歴

古越 武彦（ふるこし・たけひこ）

1965年長野県御代田町生まれ、元長野県危機管理部火山防災幹。長野県職員30年のうち、後半15年間に危機管理・防災関連の業務に従事。

2022年3月に全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）に入職。2023年4月に長野県域の災害中間支援組織である「長野県災害時支援ネットワーク（N-NET）」の専従として長野県NPOセンターに入職。2025年3月には災害関連死ゼロを目指し「イタリア式避難所システム」を取り入れた実働訓練を実施。

現在は「人権尊重型被災者支援システム」の実現に向けて、新たな視点での事業に取り組んでいる。