

# 自然災害が頻発する時代における自治体と自治体職員の役割

伊藤久雄（東京自治研究センター理事）

## 1. 近年の大災害

今年の台風 15 号、19 号の猛威は全国に深刻な被害をもたらした。台風 15 号は電柱維持（更新）のための投資激減、森林の大量倒壊（国、自治体、所有者等の維持放棄）など、原因はある程度明らかだと思われるが、19 号はあまりにも広域な大災害で、原因の検証には時間がかかるとと思われる。

そこで、台風 15 号、19 号の問題はきわめて重要であるがここでは触れず、20 世紀末から今日までの主な特徴は次のように要約してみた。

### ■ 大規模地震・大噴火の頻発—大地動乱の時代

- ・ 雲仙岳噴火—1991 年 6 月発生 火砕流による死者 43 人（行方不明者を含む）
- ・ 阪神・淡路大震災—1995 年（平成 7 年）1 月 17 日発生 最大震度 7（気象庁の地震機動観測班の現地調査によって判定） 死者 6,434 人 行方不明 3 人
- ・ 三宅島雄山噴火—2000 年 9 月 2 日から全島民（3800 人）が島外へ避難（全島避難指示から 4 年 5 ヶ月、一部を除き避難指示が解除）
- ・ 新潟県中越地震—2004 年 10 月 23 日発生 最大震度 7（震度計による。以下同じ） 死者 68 名
- ・ 東日本大震災—2011 年 3 月 11 日発生 最大震度 7 の地震と大津波、福島第一原発の爆発災害 震災による死者・行方不明者は 1 万 8429 人（2019 年 7 月 9 日時点）
- ・ 御嶽山噴火—2014 年 9 月発生 噴石等による死者 63 人（行方不明者を含む）
- ・ 熊本地震—2016 年 4 月 14 日発生 最大震度 7（2 回観測） 死者（直接死 50 人）
- ・ 北海道胆振東部地震—2018 年 9 月 6 日発生 最大震度 7 死者 42 人

※大地動乱の時代—地震学者は警告する 石橋克彦著 岩波新書 1994 年 8 月刊行

### ■ 最近の地震災害等の特徴

- ・ 東日本大震災後の大津波、原発災害のほかにも以下のような特徴がある。
- ・ 液状化、がけ崩れ（中越地震）、土石流等、地すべり、がけ崩れ（熊本地震）、土石流等、がけ崩れ、液状化（北海道胆振東部地震）など。東日本大震災でも千葉県浦安市で大規模なお液状化が発生。
- ・ 事前に予知できない大噴火が多い。

### ■ 豪雨災害（大洪水時代という言葉も聞かれる）

- ・ 伊豆大島土砂災害—2013 年 10 月 15 日から 16 日（2013 年台風第 26 号による記録

的な豪雨) 大島では 24 時間雨量が 800 ミリを超える記録的な大雨となり、大規模な土石流が発生。36 人が死亡、3 人が行方不明

- ・ 平成 26 年 8 月豪雨 (西日本から東日本の広い範囲で大雨、8 月 15 日～8 月 20 日) —特に、2014 年 8 月 20 日に広島県広島市北部の安佐北区や安佐南区の住宅地等で発生した大規模な土砂災害
- ・ 平成 30 年 7 月豪雨 (前線及び台風第 7 号による大雨等) —2018 年)6 月 28 日～7 月 8 日 死者 224 名、行方不明者 8 名 (特に岡山県の被害甚大)
- ・ 九州北部豪雨 (九州北部地方を中心に記録的な大雨) —2019 年 8 月 26 日～8 月 29 日 死者 40 名、行方不明者 2 名

#### ■ 最近の地震災害の特徴

- ・ 1 時間 100 mm、24 時間 800 mmを超える雨量
- ・ 線状降水帯の発生 (気象学的に厳密な定義は存在しない。2000 年頃に日本で作られた新しい用語)
- ・ 大規模な土石流の発生 (森林破壊、山腹崩壊などを含む)

#### ■ 災害関連死の発生

- ・ 政府は地震などに「直接死」によるほか、負傷の悪化や避難生活の負担が原因で死亡する「災害関連死」を定義し、自治体に通知した。
- ・ 災害関連死の概念は、1955 年の阪神大震災で生まれた。東日本大震災の災害関連死は、東京電力福島第一原発事故により避難した住民にも適用され、福島県では直接死の死者数を上回った。東日本大震災の災害関連死は 3,723 人に及ぶが、うち福島県は 2,272 人 (復興庁調べ、2019 年 3 月 31 日現在)。
- ・ 熊本地震でも、直接死が 50 人だったのに対し関連死は 218 人で、避難所の環境改善が指摘された。
- ・ 避難所におけるインフルエンザなどの感染症、車中泊によるエコノミークラス症候群の発症 (中越地震が初めて) などが死因としてあげられる。避難生活中の自殺が関連死と判断されたケースもあった。
- ・ 同じ災害において自治体の判断が異なり、災害弔慰金をもらえなかった人が民事訴訟を起こすケースもある。(この項、東京新聞)

#### ■ 気候変動

- ・ 猛暑による熱中症の増加などの健康被害
- ・ 今後。人の居住環境や食料生産、感染症発生への影響などが危惧されている、
- ・ 今年の台風 19 号の大型化などに関連して気候変動が要因として指摘されている。

## 2. 今注目される江戸川区と長崎県壱岐市

## ■ 江戸川区ハザードマップ

- 想定最大規模の巨大台風や大雨で、荒川と江戸川が氾濫したら…  
高潮が発生したら…

「ここにはダメです」 広域避難の呼びかけ

「区内にとどまるのは危険です！」 江東5区を出て、標高が高い地域や浸水のおそれがない地域へ避難（広域避難）しましょう。江東5区を出て、標高が高い地域や浸水のおそれがない地域へ避難（広域避難）しましょう。

- 今年江戸川区は、水害ハザードマップを改訂し、各家庭に配布した。江戸川区は江東5区（江東区、江戸川区、葛飾区、足立区、墨田区）に属する東京東部低地帯（「江東5区広域避難推進協議会」（平成28年8月設置））にあって、大規模水害があれば全区が「水没」する地域である。なお、江東5区全体では250万人が住んでおり、5区とも区域外への広域避難を目指す。
- もちろん、広域避難を呼びかける水害ハザードマップを配布し、説明会を開いただけでは現実性はない。実際にどこに避難するのか、その優先順位はどうするのか、などの現実的な計画が策定されなければならない。が、現段階では「大胆な問題提起」として受け止める区民、専門家も多い。私は、後述する「地区防災計画」が課題だと考える。

## ■ 壱岐市「気候非常事態宣言」

壱岐市の「気候非常事態宣言」が国内初めてということもあり、注目されている。今年9月25日の市議会で、同宣言に関する議案が可決された。

宣言は、2050年までにCO2排出量を実質的にゼロにする必要があり、この脱炭素化の実現に向けて、社会全体で次の活動に取り組みこと。これらの活動は、SDGs未来都市として、SDGsの達成と新たな成長と発展につながるとしている。

今後は超大型台風、広範囲な豪雨、森林破壊・山腹崩壊などを伴う土砂崩壊（がけ崩れ）などについても、「気候非常事態宣言」が出される可能性がある（私見）。

## 3. 自治体の防災計画等の策定の課題

自治体の防災計画としては「地域防災計画」がある。しかし3.11後の災害対策基本法改正では、自助及び共助に関する規定がいくつか追加されたが、地域コミュニティにおける共助による防災活動の推進の観点から、市町村内の一定の地区の居住者及び事業者（地区居住者等）が行う自発的な防災活動に関する地区防災計画制度が新たに創設されている（平成26年4月1日施行）。

また3.11後、災害時受援計画の策定が注目されたがすすんでいない。自治体における受援計画の策定状況は、都道府県約4割（12/29都道府県）、市町で1割強（19/168市町）となっている（出典：「震災対策の推進に関する行政評価・監視～災害応急対策を中心とし

て～勧告（概要）」（総務省、平成26年6月）。

## ■ 災害時受援計画

2018年10月産経新聞を引用する。

### <西日本豪雨 進まぬ「受援計画」、ノウハウなしの課題も（産経新聞、2018.10.5）>

西日本豪雨では、被災した自治体で災害時に他自治体からスムーズに人的・物的支援を受けるための「受援計画」がないため、応援に来た職員の役割分担などで混乱したケースがみられた。災害時に支援が必要な小規模な自治体は策定のノウハウを持ち合わせていないとの声も上がっており、課題が浮き彫りになった。（中略）

西日本豪雨では、被害の大きかった岡山、広島、愛媛3県で、住宅の全半壊被害が100棟を超えた14自治体のうち受援計画があったのは岡山市のみだった。岡山県倉敷市には、1日当たり100人近い応援職員が全国から派遣されたが、受援計画がなかったため、発災直後の現場が混乱した。同市真備（まび）町の市立二万（にま）小学校には連日20人以上の職員が応援に入ったが、同市の女性職員は「当初は指揮系統がはっきりせず、誰がどこで何をしているのか分からなかった」と振り返る。

倉敷市では29年度から受援計画の策定を進めており、31年1月の公表を目指していた。市の担当者は「西日本豪雨の教訓を計画に盛り込みたい」と話す。未策定だった自治体からは「応援職員を受け入れてから配置を決める作業に迫られた」（広島県呉市）「事前に計画があれば混乱は避けられたかもしれない」（愛媛県宇和島市）など計画がなかった影響を指摘する声が多く聞かれた。一方、今年3月に計画を策定した岡山市は、市災害対策本部内に「受援係」8人を配置。延べ応援職員約500人の配置を決め、市危機管理室の担当者は「受援計画があった分、混乱は少なくスムーズに受け入れが進んだ」と話す。

9月6日に発生した北海道地震でも、震度7を観測し被災した厚真（あつま）町や安平（あびら）町、むかわ町でいずれも計画が未策定だった。「防災を専門にする職員が少なく、策定する余裕はない」（厚真町の担当者）といい、知識やノウハウが不足する小規模な自治体にとって、計画策定そのものが重荷になっているとの見方もある。ただ、今回の地震では道と各自治体が結んでいた相互の応援協定に基づき、道内の他市町村から応援職員が派遣され、現場で目立った混乱は起きなかったという。

▽   ▽   ▽

受援計画では、とりわけ路道府県の計画では、自衛隊の派遣（派遣要請）をどう考えるかも課題である。鳥取県の「自衛隊受援計画」はその目的を次のように述べている。

### <鳥取県自衛隊受援計画> 計画の目的

この計画は、鳥取県において地震、風水害等の大規模災害又は特殊災害が発生し、災害応急対策の実施が県又はそれぞれの市町村等において不可能又は困難であり、知事

が自衛隊の災害派遣を必要と認め、自衛隊への災害派遣要請を行った場合、または当該市町村長が知事に自衛隊の災害派遣要請の求めを行った場合及び自衛隊自らが災害に際して特に緊急を要し、前記の要請を待ついとまが無いと認め知事の要請を待たないで部隊等を派遣した場合（以下「自主派遣」という）等において、県が自衛隊の災害派遣の受け入れを円滑に行うための態勢を整備することを目的とする。

市町村受援計画においても、自衛隊の派遣要請については十分議論したうえで、策定されなければならない。高砂市の受援計画では、「自衛隊の災害派遣を要請できる範囲は、原則として人命及び財産の保護のため必要であり、かつ緊急やむを得ないと認められるもので、他に実施する組織等がない場合」と定め、活動内容を明記している。

#### ■ 地区防災計画

現在、地区防災計画を策定した市区町村は約 1000 市区町村程度だと思われる。地区防災計画は、小学校区単位等、できるだけ小さい地区を単位として策定することが望ましい。それは次のような理由による。

- ・ 地域の状況は異なることー浸水予測のあるところ、ないところ。土砂災害の危険のあるところ、ないところなど、それぞれに異なる。
- ・ 地域の歴史が異なることー地質や地形の成り立ち、地域開発の経緯（宅地化される前の成り立ち）などが異なる。
- ・ 地域の世帯構成、人口構成が異なることー高齢化率など、地域によって異なる。
- ・ 公共施設の配置が異なることー小中学校、さまざまな公共施設などの配置が異なる。

したがって、地区防災計画策定単位ごとに、ハザードマップの勉強会、丹念なまち歩き、その他の学習会などをもとにしたワークショップなどを繰り返し、地域と自らが住んでいるところの状況をよく知り、身を守るためにどうするか、どのような場合に、どこに避難するのかなど、丁寧な議論を行いながら計画を策定すべきである。

そして、その地区防災計画をもとに防災訓練を行うことが重要である。たとえば、世田谷区の池尻大橋地区防災計画策定に参加した団体等は以下のとおり。

#### 【池尻地区防災計画作成団体】（池尻地区防災塾参加団体）

池尻東親会、池尻西町会、池尻南睦会、池尻北自治会、池尻4丁目町会、池尻団地自治会、三宿自治会、三宿北町会、池尻地区民生委員・児童委員協議会、日赤奉仕団池尻分団、三宿小土木・建築職などの技術職員・多聞小・池尻小各PTA、東京栄養食糧専門学校、世田谷消防団第一分団、世田谷消防署三宿出張所、三宿つくしんぼホーム、小規模多機能ホーム三宿、デイホーム三宿、池尻あんしんすこやかセンター、社会福祉協議会池尻事務局

#### ■ 大規模盛り土マップの作成と活用

国土交通省は今年 9 月 2 日、全国の盛り土造成地の安全性把握状況を公表した。それによれば、以下の状況にある。「どの盛り土から安全性把握を行うかを決める計画」の作成、「盛り土造成地の安全性の把握」が急がれる。

- 今年度末には、全国 1,741 市区町村において、「大規模盛り土造成地マップの公表」がすべて行われる予定。9 月時点では、公表率が 76.2% (1,326 市区町村) である。(平※大規模盛り土造成地あり 637 市区町村  
大規模盛り土造成地なし 689 市区町村)
- 「どの盛り土から安全性把握を行うかを決める計画」の作成は、2020 年度までに約半数 (50.9%) の市区町村が着手を予定している。
- 地盤調査等による「盛り土造成地の安全性の把握」は、2020 年度までに 57 市区町村が着手を予定している。

#### 4. 自治体および自治体職員の課題

各種計画の策定に当たっては、計画策定の主体的役割を果たすべきである（コンサルタントへの丸投げではなく）。また地区防災計画などの具体化、具体的な実施、あるいは災害発生時においても、「地域任せ、共助に頼る」だけでなく、行政の責任を明確にしておくことが必要である。もちろん、地域の住民も「行政任せ」ではなく、「自らの命は自ら守る」意識を高めることが望まれる。

最近、「協働」という言葉がよく聞かれる。しかし、行政と市民・市民団体（企業も含めて）とがもたれあい、双方の責任分担があいまいなところが見受けられる。平常時から信頼関係を高め、非常時に迅速に行動できるような体制構築が求められる。

さらに、受援計画などで相互応援協定を結んだ自治体からの派遣や、総務省からの要請による都道府県、市区町村からの派遣、都道府県などの独自の派遣なども行われているが、指命令系統は被災自治体として明確にしておくことが必要である。

また災害発災時には、職員も被災者である。肉体的、精神的に追い込まれる。特に首長はじめ管理職は職員のケアを心がけて欲しい。

#### ■ 自治体技術職員確保の課題

行政における防災に関する人材の育成・活用は重要課題であるが、特に市町村においては土木・建築職などの技術職員の不足が指摘されている（土木・建築職がゼロの自治体も多い）。都道府県も市区町村の採用・育成支援に取り組むべきである。

土木・建築職などの技術職員のほかにも、医療系職員、現業系職員の確保も課題である。特に現業系職員はこの間の人員削減によって確保が難しい自治体もある。地域防災計画・地区防災計画による発災時、救援時、復旧時それぞれの計画を具体的の実行できるかどうか、平常時から検証しておくことも重要である。