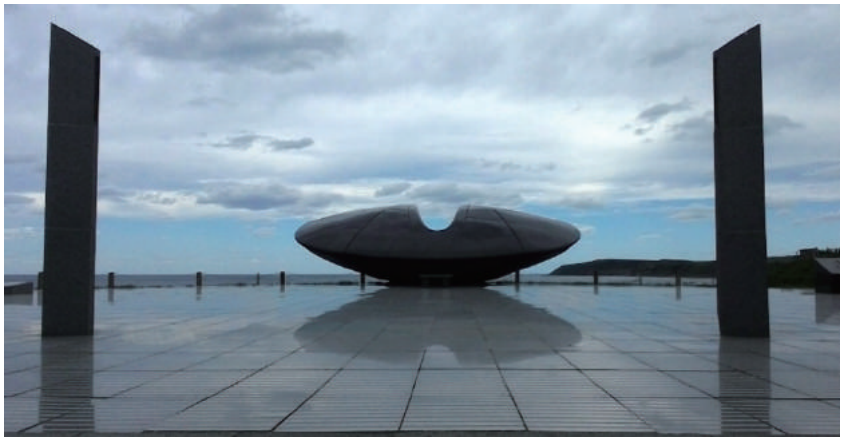
地方自治体における災害対応経験の継承に関する調査研究

―自治体規模と被災経験が災害対応準備に与える影響―

平成 28 年度　危機管理体制調査研究報告書



1993 年北海道南西沖地震の慰霊碑「時空翔」（奥尻町）

平成 29 年 3 月

一般財団法人　日本防火・危機管理促進協会

はじめに

日本は自然災害多発国であり、平成 28 年（2016 年）度も例に漏れず、各地で様々な災害が発生しました。震度 6 弱以上の地震に限っても、4 月に熊本（震度 7 が 2 度、6 強が 2 度、6 弱が 3 度）、6 月に北海道南部（震度 6 弱）、10 月に鳥取県中部（震度 6 弱）、12 月に茨城県北部（震度 6 弱）で大きな揺れを記録しました。地震だけでなく、8 月以降は台風が立て続けに北海道及び東北地方に上陸し、当該地域に甚大な被害をもたらしました。また、火山災害についても、10 月に阿蘇山が 36 年ぶりに噴火し、周辺地域では降灰や噴石による被害が広い範囲で確認されました。

他方、自然災害多発国とはいえ、単一の地域で毎年大きな災害が発生しているわけではありません。当協会が平成 26 年（2014 年）に全国の市町村を対象に実施した調査によると、平成 12 年（2000 年）から平成 26 年（2014 年）の 15 年の間に災害救助法の適用を受けたことのある自治体は、全体の 25%に留まっていました。残りの 75%の地方自治体は、少なくとも 15 年間は甚大な被害をもたらす大規模な自然災害に遭遇していないことになります。そのような状況では、必然的に、組織内で災害対応経験を持たない職員の割合が高くなります。過去の被災経験や他の地域で得られた災害教訓を風化させずに自組織内で引き継いでいくことは、地域の災害対策・対応の中枢を担う地方自治体にとって、重要な課題となっています。

本事業では、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震、東日本大震災など、国内で過去に発生した自然災害の対応経験が、被災／非被災自治体においてどのように体系化され、継承されているのかを調査しました。本調査研究の結果が、各地域の地方自治体が取り組む災害対策・対応の一助となれば幸いです。最後に、今回の調査研究でご協力頂いた各地方自治体の防災・危機管理担当者様及び関係団体の皆様には、心よりお礼と感謝を申し上げます。

平成 29 年 3 月

一般財団法人　日本防火・危機管理促進協会
理事長　有賀　雄一郎

目次

第１章　問題と目的 ····· 1
第１節　平成 28 年度（2016 年度）に発生した主な自然災害 ····· 3
（１）平成 28 年度（2016 年度）の地震 ····· 3
（２）平成 28 年度（2016 年度）の台風 ····· 4
第２節　自然災害の発生動向 ····· 4
（１）自然災害による死者・行方不明者数の推移 ····· 6
（２）人的被害者数の推移から見るわが国における自然災害対策の有効性 ···· 8
第３節　本事業の目的と構成 ····· 9
第２章　災害対応経験の制度化と沿革 ····· 13
第１節　災害対応経験を踏まえた国の対応 ····· 15
（１）伊勢湾台風と災害対策基本法の制定 ····· 15
（２）阪神・淡路大震災と災害対策基本法等の見直し ····· 17
（３）東日本大震災と災害対策基本法の大規模改正 ····· 18
第２節　近年の災害対応経験を踏まえた自治体の対応と課題 ····· 20
（１）自治体間連携の強化 ····· 20
（２）公民連携の推進 ····· 22
（３）住民参加と防災基本条例の意義 ····· 23
第３章　地方自治体における災害対応経験の継承への取り組み状況 ····· 25
第１節　地方自治体における職員を対象とした災害対応経験の継承 ····· 27
第２節　地方自治体による取り組み事例 ····· 28
（１）奥尻町の取り組み ····· 28
（２）神戸市による取り組み ····· 29
（３）芦屋市の取り組み ····· 30
（４）小千谷市の取り組み ····· 31
第３節　関係団体及び民間企業による取り組み事例 ····· 31
（１）内閣府（防災）「防災スペシャリスト養成研修」 ····· 32
（２）阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター「災害対策専門研修」 ··· 32
（３）全国市町村研修財団「市町村アカデミー」 ····· 32
（４）消防防災科学センター「市町村防災研修」 ····· 33
（５）地方自治体の災害対応業務を支援・標準化するシステム ····· 33
第４節　職員を対象とした取り組み状況の考察 ····· 34
第４章　調査Ⅰ：インタビュー調査 ····· 37
第１節　目的 ····· 39
第２節　方法 ····· 39

第３節　結果 …… 39
（１）奥尻町 …… 40
（２）奥尻島観光協会 …… 42
（３）新潟県 …… 45
（４）小千谷市 …… 46
（５）中越防災安全推進機構 …… 47
（６）仙台市 …… 49
（７）東京都 …… 51
（８）豊島区 …… 53
第４節　考察 …… 54
第５章　調査Ⅱ：質問紙調査 …… 57
第１節　質問紙調査の目的 …… 59
第２節　質問紙調査の方法 …… 59
（１）調査対象 …… 59
（２）質問項目の分類 …… 59
（３）質問紙調査の実施手続き …… 60
第３節　質問紙調査の結果 …… 60
（１）「所属団体に関する項目」（Q1～7） …… 60
（２）「災害対応経験に関する項目」（Q8～14） …… 62
（３）「災害対応経験の継承への取り組みに関する項目」（Q15～27） …… 68
（４）「災害対応業務支援システムに関する項目」（Q28～31） …… 80
（５）「回答者に関する項目（任意項目）」（Q32～36） …… 84
第４節　考察 …… 85
（１）「①被災経験の有無による顕著な差異」 …… 86
（２）「②共通の懸念材料」 …… 87
（３）「③小規模市町村が直面している厳しい現状」 …… 87
第６章　総合考察 …… 89
第１節　災害対応経験の継承における地方自治体の現状と課題 …… 91
第２節　課題への対策案 …… 92
（１）内閣府による取り組み …… 93
（２）総務省消防庁による取り組み …… 93
第３節　災害対応経験の継承の今後のあり方 …… 94
第７章　引用・参考文献 …… 99
第８章　参考資料 …… 107
第１節　質問紙項目 …… 109
第２節　Q27　自由記述の回答 …… 115

第１章　問題と目的

第１節　平成 28 年度（2016 年度）に発生した主な自然災害

平成 28 年度(2016 年度)も、国内では全国各地で様々な自然災害が発生した。当該年度に発生した主な自然災害を挙げると、表１－１のとおりとなる(2016 年 12 月末時点)。災害種別は地震、台風、風水害、火山噴火となっており、例年日本各地で観測される自然災害と変わらない。しかし、今年度は特に地震と台風について、例年には見られない特異な事象がいくつか確認されている。

表１－１．平成 28 年度（2016 年度）の主な自然災害（2016 年 12 月末時点）

災害名[*1]	発生時期[*2]	種別	主な被災地、災害規模など
熊本地震	4 月 14～19 日	地震	最大震度 7（益城町、西原村）
茨城県南部地震	5 月 16 日	地震	最大震度 5 弱（小美玉市）
北海道南部地震	6 月 16 日	地震	最大震度 6 弱（函館市）
梅雨前線豪雨	6 月 19～30 日	風水害	九州、四国、中国
台風 7 号	8 月 14～17 日	台風	北海道、東北、関東
台風 11 号	8 月 20～23 日	台風	北海道、関東
台風 9 号	8 月 22～23 日	台風	北海道、東北、関東
台風 10 号	8 月 30～31 日	台風	北海道、東北
台風 16 号	9 月 13～21 日	台風	九州、四国、近畿、東海
阿蘇山噴火	10 月 8 日	火山噴火	熊本県
鳥取県中部地震	10 月 21 日	地震	最大震度 6 弱（倉吉市など）
福島県沖地震	11 月 22 日	地震	最大震度 5 弱（白河市など）
茨城県北部地震	12 月 28 日	地震	最大震度 6 弱（高萩市）

[*1] 災害名は当報告書における便宜上の呼称

[*2] 発生時期は当報告書における便宜上の期間

（１）平成 28 年度（2016 年度）の地震

今年度発生した地震については、史上初となる発生様式やこれまでそれほど予期されていなかった地域での発生が観測されている。4 月に発生した熊本地震では震度 7 の地震が 2 回観測されたが（4/14、4/16)、同地点（益城町）で震度 7 の地震が 2 回観測されるのは初めてのことであり、複数地点（4/16 に益城町と西原村）で震度 7 が観測されるのも史上初となる（三宅、2016)。また、6 月に北海道南部、10 月に鳥取県中部、12 月末には茨城県北部において、それぞれ最大震度 6 弱の地震が観測されている。東日本大震災以降は南海トラフ地震や関東での都市直下型地震の発生に注目が集まっていたため、特に九州地方や中国地方等での大きな地震の発生は、当時一般的にはそれほど予期されていなかった。

（２）平成 28 年度（2016 年度）の台風

台風に関しても、平成 28 年度（2016 年度）は例年に見られない特異な現象が確認されている。8 月 17 日に北海道襟裳岬付近に上陸した台風 7 号は（図１－１左）、北海道に上陸した台風としては 9 年ぶり（2007 年以来）、本州等に上陸せずに北海道に直接上陸した台風としては 23 年ぶり（1993 年以来）となった（tenki.jp、2016）。その後、台風 11 号も本州を経由せずに、8 月 21 日に北海道に直接上陸している。8 月 30 日には従来の台風進路と大きく異なるルートを見せた台風 10 号が岩手県東北に上陸し（図１－１右）、岩手県に上陸した最初の台風となった（Weathernews、2016）。特に台風 10 号は各地で猛威を振るい、死者・行方不明者 27 人、全半壊家屋 2,874 棟という甚大な被害をもたらした。（内閣府、2016）。その他、6 月から 9 月にかけては、梅雨前線や台風の影響により、九州や関東地方をはじめとする他の地域でも風水害による被害が相次いだ。

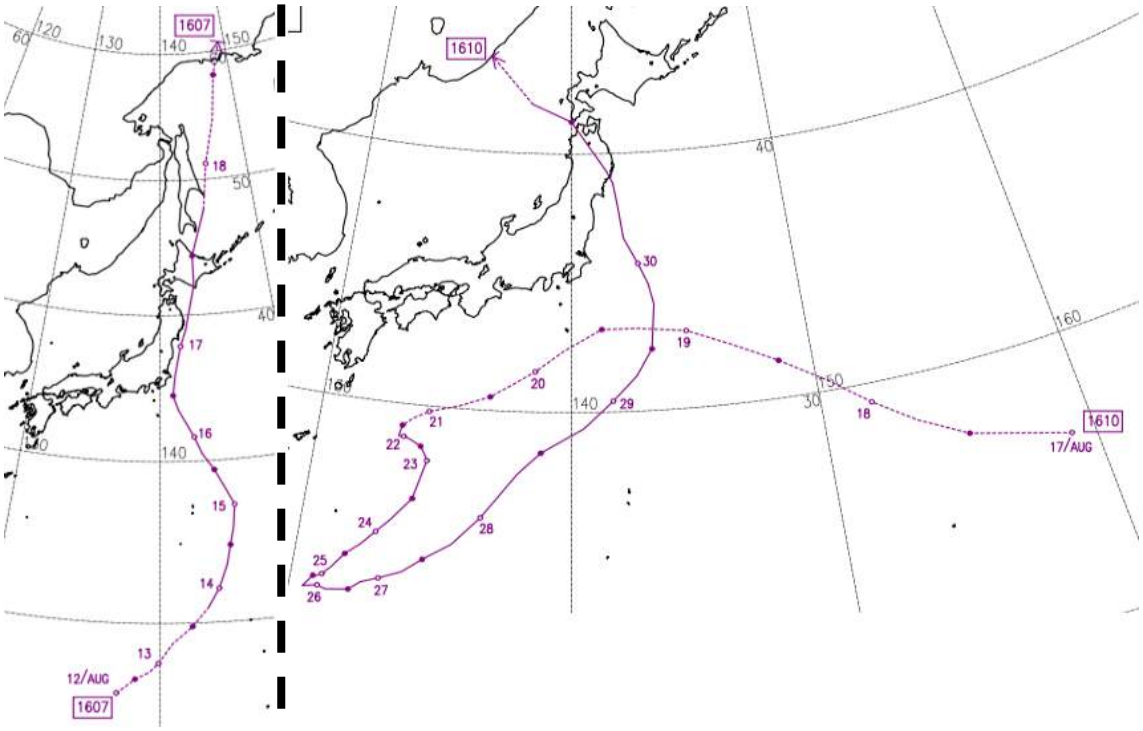


図１－１．台風 7 号（左）及び 10 号（右）の進路
引用：気象庁（2016a）

第２節　自然災害の発生動向

特異な地震や台風が発生したからといって、平成 28 年度（2016 年度）だけが異常な自然災害に見舞われていたわけではない。過去 2 年間（平成 27 年度〔2015 年度〕、26 年度〔2014 年度〕）だけを見ても、それぞれの年において、例年には見られない自然災害がいくつか観測されている（例：平成 27 年度〔2015 年度〕

は 5 月の口永良部島噴火、6 月の箱根大涌谷噴火予兆、9 月の関東・東北豪雨、平成 26 年度〔2014 年度〕は 8 月の広島土砂災害、9 月の御嶽山噴火など)。自然災害は、その種別によって、発生間隔や規模が大きく異なっている。台風や風水害などの災害は一定の規模でほぼ毎年発生しているが、地震や津波、火山噴火などの災害は、数十年から数百年以上の間隔を伴って、一度に甚大な被害をもたらす場合がある。特に後者の災害は、人間の時間尺度から見れば「まれ」な事象であっても、過去の災害史や当該災害の性質を踏まえると、極めて「ざら」な現象である場合が多い。

事実、今回大きな地震に見舞われた熊本県と鳥取県だが、これまで大規模な地震が発生していなかったわけではない。熊本県内では平成 23 年（2011 年）10 月に最大震度 5 強（菊地市)、平成 17 年（2005 年）6 月に最大震度 5 弱（上天草市)、平成 12 年（2000 年）6 月に最大震度 5 弱（富合町、嘉島町）の地震が観測されている（熊本県防災会議、2015)。鳥取県内についても、平成 12 年（2000 年）10 月に最大震度 6 強、昭和 21 年（1946 年）12 月に震度 5、昭和 18 年（1943 年）9 月に震度 6 の地震を観測している（地震調査研究推進本部事務局、2016)。昭和 35 年（1960 年）から平成 23 年（2011 年）に発生した地震の分布図を見てみると（図１－２)、プレートの境を中心に、日本列島全域がほぼ地震マークで覆われている。既知の事実ではあるが、50 年という期間で見ても、今回の熊本と鳥取に限らず、日本国内のどの地域においても、程度の差はあれ地震の被害に遭う可能性があることがわかる。

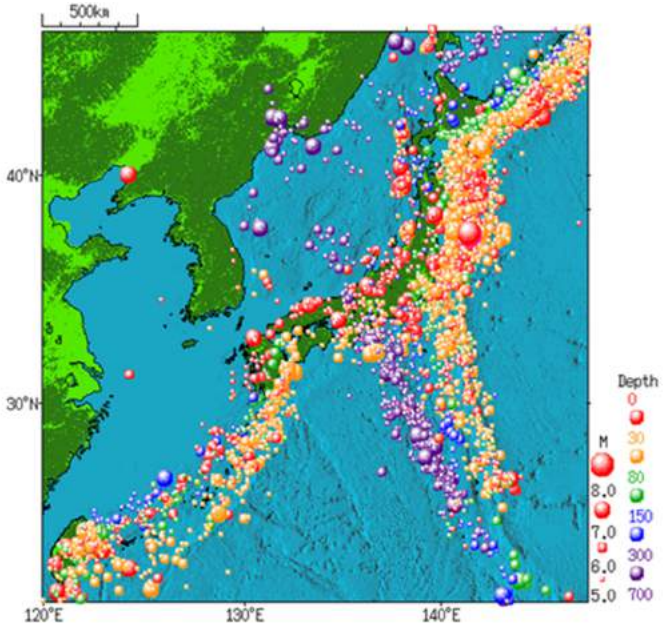


図１－２．1960～2011 年にかけて日本付近で発生した地震の分布図
引用：気象庁（2016c）

毎年多様な自然災害が様々な規模で発生するわが国において、その発生を抑え、被害を完全になくすことは現実的とは言えない。しかし、過去の被災経験を生かしながら、以降の災害対策や対応を強化・改善していくことは可能だと言える。ここからは、自然災害による死者・行方不明者数の推移を基に、わが国における災害対策への取り組み状況及びその有効性を概観する。

（１）自然災害による死者・行方不明者数の推移

平成 5 年（1993 年）から平成 26 年（2014 年）までの 22 年間における風水害、地震・津波、火山、雪害、その他災害の死者・行方不明者数を、表１－２に示す。表が示すとおり、災害種別により、その被害規模及び推移は様々となる。しかし、死者・行方不明者数の推移で大きく分ければ、風水害や雪害のような「恒常型」と、地震・津波や火山のような「突発型」に分類することができる。

表１－２．自然災害における死者・行方不明者の内訳

年	風水害	地震・津波	火山	雪害	その他	合計
平成5年	183	233	1	9	11	437
6	8	3	0	21	7	39
7	19	6,437	4	14	8	6,482
8	21	0	0	28	35	84
9	51	0	0	16	4	71
10	80	0	0	28	1	109
11	109	0	0	29	3	141
12	19	1	0	52	6	78
13	27	2	0	59	2	90
14	20	0	0	26	2	48
15	48	2	0	12	0	62
16	240	68	0	16	3	327
17	48	1	0	98	6	153
18	87	0	0	88	2	177
19	14	16	0	5	4	39
20	21	24	0	48	7	100
21	76	1	0	35	3	115
22	31	0	0	57	1	89
23	136	21,843	0	125	2	22,106
24	52	2	0	138	0	192
25	75	0	0	92	6	173
26	101	0	63	121	0	285

（注）本表は、対象年の1月1日から12月31日の死者・行方不明者数を表す。
平成26年の死者・行方不明者は内閣府取りまとめによる速報値
（平成23年に起きた災害のうち「地震・津波」欄のうち、東日本大震災については消防庁資料（「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）の被害状況」（平成27年3月1日）により、死者には震災関連死を含む。）
出典：消防庁「地方防災行政の現況」をもとに内閣府作成

引用：内閣府（2015）

風水害や雪害を含めた恒常型災害は毎年一定数の人的被害を発生させているが、特定の年や社会情勢の変化等によって、その被害規模が一時的に増加または減少する場合がある。例えば、平成 16 年（2004 年）における風水害被害の拡大（死者・行方不明者 240 人）は、台風上陸数の増加（これまでの最大数である年

間 10 個 ; 気象庁、2016b）と 98 人の死者・行方不明者を出した台風 23 号による影響が大きい。同様に、平成 12 年（2000 年）と平成 20 年（2008 年）は台風の上陸数が 0 個となっていたが（気象庁、2016b）、それらの年は死者・行方不明者数（それぞれ 19 人と 21 人）も例年より少なくなっている（平成 5〜26 年の台風上陸数と死者・行方不明者数の相関係数は 0.78）。

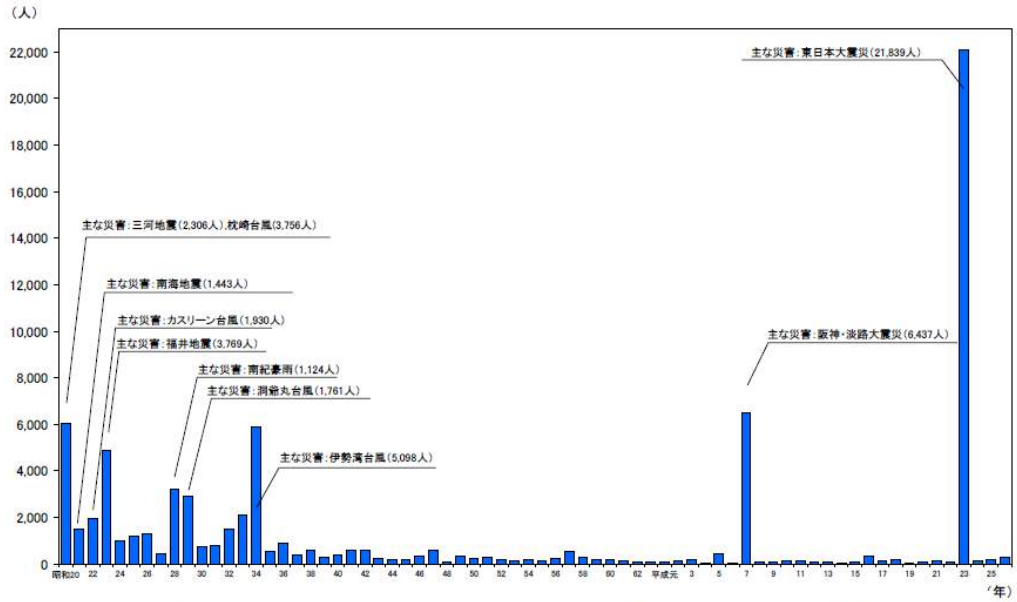
近年増加傾向にある雪害による人的被害については、「豪雪地帯での高い高齢化率」、「過疎化による人手不足」、「豪雪地帯における除雪を担う建設業者の減少」等の豪雪地帯を取り巻く社会情勢の変化が、当該増加傾向の大きな要因として挙げられている（大雪に対する防災力の向上方策検討会、2012）。実際のところ、雪害の人的被害では、65 歳以上の高齢者による除雪作業中の死亡割合が高くなっている（平成 26 年度〔2014 年度〕は 83 人中 52 人〔62.7%〕、平成 27 年度〔2015 年度〕は計 27 人中 19 人〔70.4%〕; 総務省消防庁、2015、2016）。つまり、社会情勢の変化により近年豪雪地帯では高齢者が除雪せざるを得ない状況が生じてしまい、結果的に、雪害被害が拡大してしまっているのである。これらの要因を踏まえれば、近年見られる雪害被害の拡大は、社会情勢の変化によって、豪雪地帯の住民が持つ雪害に対する脆弱性が高まったことが主な原因であり、雪害そのものの脅威の高まり（例 : 降積雪量の増加）や雪害対策の不備（例 : 耐雪設備の不足や欠陥）に起因しているわけではない。

地震・津波、火山などの突発型災害は、恒常型災害と比較すると、人的被害を伴う事象の発生頻度は多くない。しかし、一度ある一定以上の規模で発生した場合の人的被害は、恒常型災害よりも大きくなる傾向がある。表１－２においても、地震・津波では平成 5 年（1993 年）北海道南西沖地震、平成 7 年（1995 年）阪神・淡路大震災、平成 16 年（2004 年）新潟中越地震、平成 19 年（2007 年）新潟中越沖地震、平成 20 年（2008 年）岩手・宮城内陸地震、平成 23 年（2011 年）東日本大震災の発生年において、多数の死者・行方不明者数を記録している。同様に、火山災害における平成 26 年（2014 年）の人的被害の増加は、同年 9 月に発生した御嶽山の噴火（死者・行方不明者 63 人）が原因となっている。

突発型災害も事象ごとに人的被害の規模はかなり異なっているが、恒常型災害と異なり、社会情勢の変化というよりは、事象ごとの災害規模や発生場所等によるところが大きい。地震の場合は、主に都市圏での発生有無や津波の有無等で、被害規模が大きく異なってくる。事実、6 千人以上の犠牲者を出した平成 7 年（1995 年）の阪神・淡路大震災は大都市圏（神戸市）の直下で発生しており、200 名以上の犠牲者を出した平成 5 年（1993 年）の北海道南西沖地震と 2 万人以上の犠牲者を出した平成 23 年（2011 年）の東日本大震災では、ともに津波によって甚大な人的被害が生じている。

（２）人的被害者数の推移から見るわが国における自然災害対策の有効性

ある事象によって被害が生じれば、以降はその対策が講じられることになる。自然災害も例外ではなく、災害多発国であるわが国では、これまでにも様々な災害対策が講じられてきた。昭和 20 年（1945 年）から平成 26 年（2014 年）までの自然災害による死者・行方不明者数の推移を見てみると（図１－３）、昭和 35 年以降、死者・行方不明者数が大きく減少していることがわかる（平成 7 年〔1995 年〕、平成 23 年〔2011 年度〕は除く）。この減少については、特に伊勢湾台風以降における治水事業の推進や予報技術の向上などが、その大きな要因として挙げられている（内閣府、2007）。



（注） 平成7年の死者のうち、阪神・淡路大震災の死者について、いわゆる関連死919人を含む（兵庫県資料）
平成23年の死者・行方不明者は内閣府取りまとめによる速報値
（平成23年の死者・行方不明者のうち、東日本大震災については、消防庁資料（「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）の被害状況」（平成27年3月1日現在）により、死者には震災関連死を含む。）
出典：昭和20年は主な災害による死者・行方不明者（理科年表による）。昭和21～27年は日本気象災害年報、昭和28年～37年は警察庁資料、昭和38年以降は消防庁資料をもとに内閣府作成

図１－３．自然災害における死者・行方不明者数の推移
引用：内閣府（2015）

他方、近年は室戸台風（昭和 9 年〔1934 年〕）、枕崎台風（昭和 20 年〔1945 年〕）、伊勢湾台風（昭和 34 年〔1959 年〕）規模の台風が日本に上陸していないという指摘もあるため（北本、2016）、昭和 35 年（1960 年）以降の死者・行方不明者数の減少が全て国や地方自治体等による災害対策（特に台風や風水害対策）によるものだとは言い切れない。同じことは、地震・津波災害についても言える。当該災害が持つ不確実性（いつどこでどの程度の規模で発生するか不確かなこと）の高さを考慮すれば、平成 7 年〔1995 年〕と平成 23 年〔2011 年〕に記

録された人的被害の規模のみを見て、わが国の地震・津波対策が進んでいないとは一概には言えない。

これらの留意点を踏まえながら昭和 35 年（1960 年）以前と以降の全体的な人的被害の様相を改めて比較すると、少なくとも過去約 60 年間について言えば、わが国の災害対策は自然災害による人的被害の低減に大いに貢献しているように見える。当該期間には、災害対策基本法や地震防災対策特別措置法等の災害対策に関する法律の制定、及びこれらの法律の改正が大規模災害発生の都度実施されている。これらの法制度や法改正も過去の災害対応経験を反映させたものであるため、これまでに国によって取り組まれてきた災害対策は、それらの経験や教訓を後世に伝える一つの術と見なすことができる。

第３節　本事業の目的と構成

日本は過去の被災経験や教訓を生かしながら、法の制定や改正等を通して、国として災害対応経験の継承に取り組んできた。それでは、地域における災害対策・対応の中枢を担う地方自治体は、どのようにして過去の災害対応経験を継承していっているのだろうか。災害が発生すれば、当該地域の自治体職員は、様々な災害対応業務に従事することになる。また、近年では、災害時応援協定等により、被災自治体へ自組織の職員を派遣する機会も少なくない。それらの機会で得られた災害対応の経験や教訓は、各地方自治体内において、何らかの形で引き継がれていっているのだろうか。

阪神・淡路大震災を経験した自治体職員（N = 717）を対象にした災害経験や教訓の継承に関する先行調査によると、「当時、自分が担当した業務の教訓は、自組織に継承されているか」という問いに対して、45.2%が“教訓は生かされている（生かされている＋概ね生かされている)”と回答している（平野、2015)。その一方で、“生かされていない（全く生かされていない＋あまり生かされていない)”は 17.4%、“わからない”が 32.2%となっていた（5.2%は無回答)。同様に、「阪神・淡路大震災の経験や教訓を継承するための自組織の取り組みは十分と思うか？」という問いに対しては（N = 1,492)、肯定的な回答が 52.7%（十分取り組んでいる＋まあまあ取り組んでいる)、否定的な回答が 18.0%（全く取り組んでいない＋あまり取り組んでいない)、“わからない”が 26.3%となっていた（無回答 3.0%)。この調査は阪神・淡路大震災の被災自治体のみが対象だが、組織内での震災経験や教訓の継承状況は、自治体規模や被災経験の有無により異なっている可能性が高い。

地方自治体において過去の災害対応経験がどのようにして組織（地域）内で継承されているかについては、これまで体系的な調査がほとんど行われていない。地域の公助を担う地方自治体による過去の災害対応経験や教訓の継承に関する

調査は、市町村における危機管理体制の充実・強化に資するものであり、災害多発国のわが国にとっては特に有意義な調査研究となる。そこで本事業では、地方自治体における災害対応経験の継承について、近年の災害で被災した地方自治体だけでなく、過去しばらくの間大きな自然災害の被害に直接見舞われていない地域の地方自治体も含めて、実態把握調査を実施する。

本事業では、図１－４に示すとおり、最初に「第 2 章　災害対応経験の制度化と沿革」において、伊勢湾台風後から東日本大震災後までのおよそ 50 年間に国が災害対策として取り組んできた法の制定や改正、及び各地方自治体による条例や協定について詳述する。その後、「第 3 章　地方自治体における災害対応経験の継承への取り組み状況」において、地方自治体や関係団体、民間企業による取り組みをいくつか取り上げる。それらの現状を踏まえた上で、過去に大規模な自然災害に見舞われた地域を中心に、地方自治体や関係団体に災害対応経験の継承に関するインタビュー調査を実施する。また、非被災自治体を含め、全国の都道府県及び市町村に質問紙調査を実施し、災害対応経験の継承状況について包括的な実態把握を行う。最後に全ての調査結果を踏まえながら、地方自治体における災害対応経験の継承に関して、その課題及び対策案を検討する。

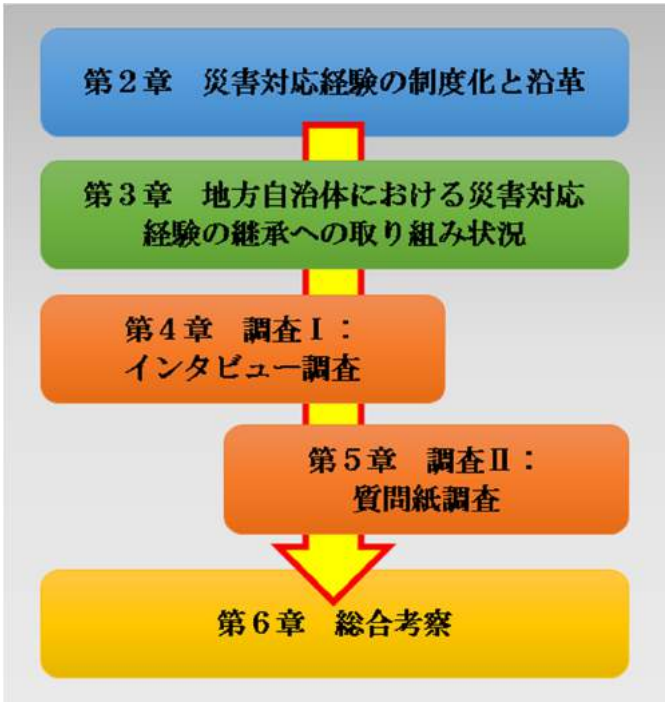


図１－４．本調査研究の構成

なお、本調査研究における「地方自治体における災害対応経験の継承」は、“行政組織や職員が有する災害対応に関する知識や経験を自組織内で後世に引き継

いでいくこと”と定義する。このうち“災害対応経験”には、管轄地域での直接的な被災経験や災害対応経験のみならず、職員派遣や他自治体の被災経験から得られた災害対応に関する知識や経験も含まれている。また、“継承”には、災害対応経験を有する職員から当該経験を持たない職員へ知識や教訓を受け継がせていくことや、災害対応経験を基にした自組織内の防災・危機管理業務の改善や標準化等も含まれている。

第２章　災害対応経験の制度化と沿革

第１節　災害対応経験を踏まえた国の対応

日本は災害大国であると言われる。日本に住んでいて、地震や台風、水害等を経験したことがない人はいないであろう。それほどまでに、災害はわれわれの身近なものとなっている。こうした多発する災害に対して、これまで国や自治体は住民の安心・安全を守るためにさまざまな対策を行ってきた。そこで本節では、伊勢湾台風以降の大規模自然災害における国の対応について概観し、災害対応経験がどのように制度化されていったのかについて考察していくことにしたい。

（１）伊勢湾台風と災害対策基本法の制定

昭和 34 年（1959 年）9 月 26 日に日本列島に上陸した台風 15 号は、これまでの日本の災害対策に大きな課題を投げかけるものであった。後に「伊勢湾台風」と名付けられるこの台風 15 号は、全国的に大きな被害をもたらしたが、伊勢湾周辺地域、とりわけ湾奥部の名古屋市を中心とする臨海低平地に未曽有の大災害を引き起こした。この台風による犠牲者の数は、明治以降最大の 5,098 名であり、地震・津波以外の災害としては最多の犠牲者を出した[1]。また、被害額は当時の価格で 7,000 億円を超える甚大なものであった[2]。

この台風で多数の死傷者を出した自治体では、避難命令を出さなかったという批判がなされただけではなく、きちんとした避難計画が策定されていなかったという事実が明らかとなった。また、災害救助法、水防法、消防法、警察法、警察官職務執行法、自衛隊法、土地収用法、電波法などの災害応急関係法制の各規定が分散しており、総合的に調整し実施運用する体制に欠けているため、規定された通りの実効が上がらないという課題も提起されることとなった[3]。

伊勢湾台風が提起したのは、こうした災害応急対応をめぐる課題だけではない。その後の災害復旧をめぐる国の対応においても、新たな課題が提起されることとなる[4]。戦後、自治体は「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」、「農林水産業施設災害復旧費国庫補助の暫定措置に関する法律」、「公立学校施設災害復旧費国庫負担法」という三法と地方債発行による事業費の調達によって、復旧事業を行ってきた。しかし、一定規模以上の災害に対しては、こうした法制度で

---

1 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会（2008）pp.3-6 を参照。伊勢湾台風は、昭和 5 年（1930 年）の室戸台風及び昭和 20 年（1945 年）の枕崎台風とともに昭和の三大台風（犠牲者数が 3,000 名以上の台風）の一つに数えられる。上陸時の中心気圧も我が国観測史上 3 番目（929.6hPa）に位置づけられるものであった。

2 災害対策制度研究会編著（2002）p.27 を参照。

3 林（1959）pp.2-6 を参照。

4 災害復旧をめぐる国の対応については、風間（2002）pp.21-25 を参照。

は対応が困難であったため、大災害が発生するたびに議員立法で特別法を制定し、地方のニーズと法の建前との間のギャップを埋めてきたという経緯があった[5]。こうした特別立法は、制定までに日時を要すること、措置内容に不公平を生ずるおそれがあったこと、各対策間の調整が不十分であったこと、立法されるまではどのような措置が講じられるか不明であったことという課題があった[6]。伊勢湾台風の復旧をめぐっても 27 本の特別法が制定されたが、こうした課題を解決するための新たな法制度が求められることとなったのである。

こうした災害対応経験を契機に、国は災害対策の「総合化」と「計画化」を目的として、災害対策に関する基本法の制定に向けて動き出すこととなる[7]。「災害対策基本法案」は、昭和 36 年（1961 年）5 月 26 日、第 38 回通常国会に提出された後、6 月 6 日に衆議院地方行政委員会に付託され、翌 7 日に継続審議とする旨の決定がなされたが、会期末でもあったため審議未了となった[8]。その後、災害対策基本法案は若干の字句整理が行われて第 39 回臨時国会にあらためて提出され、10 月 27 日に衆議院、10 月 31 日に参議院において可決されて成立し、11 月 15 日に公布されることとなった[9]。

制定当初の災害対策基本法は、国民の生命、身体及び財産を災害から保護し、もって、社会の秩序の維持と公共の福祉の確保を目的とし、大きく①防災に関する責任の明確化、②総合的防災行政の推進、③計画的防災行政の推進、④災害対策の推進、⑤財政金融措置、⑥緊急事態を柱としている[10]。この法律によって、①自治体には地方防災会議、非常災害対策本部の設置が規定され、防災に関する総合調整を行うこと、②国・都道府県・市町村を通じて防災行政が計画的に策定されるよう地域防災計画（都道府県・市町村）を作成すること、③市町村が基礎的自治体として防災対策の第一次的責務を負うことなどが明確化された。この

---

[5] 例えば昭和 28 年（1953 年）に災害が続発した際には、国会の議員立法により国による補助の割合をかさ上げする特別法が制定された。

[6] 災害対策制度研究会編著（2002）p.27 を参照。

[7] ただし、災害対策基本法のような法制度の構想は、伊勢湾台風の後に急遽生み出されたものではなく、昭和 27 年（1952 年）に発生した十勝沖地震の頃から見られるという指摘がある。風間（2002）、災害対策制度研究会編著（2002）などを参照。

[8] 災害対策基本法案の制定過程については、災害対策制度研究会編著（2002）、風間（2002）を参照。

[9] 災害対策基本法の成立にあたっては、「同法第 8 章の災害緊急事態に関する条項については別途審議を尽くすものとし、第 8 章の項目名を残して全条削除され、次の第 40 回国会（通常国会）の審議を経て、政府原案どおり昭和 37 年 5 月 4 日可決成立した」（災害対策制度研究会編著 2002,p.27）という経緯がある。

[10] 伊藤（2014）pp.136-138 を参照。

後、今日まで上記の枠組み自体はほとんど変化していない。

（２）阪神・淡路大震災と災害対策基本法等の見直し

平成 7 年（1995 年）1 月 17 日 5 時 46 分、淡路島北部の北緯 34 度 36 分、東経 135 度 02 分、深さ 16 キロメートルを震源とするマグニチュード 7.3 の地震が発生した。この地震により、神戸市や淡路島の一部地域では震度 7 に相当する揺れが記録されている。この地震による被害は、死者 6,434 名、行方不明 3 名、負傷者 43,792 名、住家全壊 104,906 棟、住家半壊 144,274 棟、全半焼 7,132 棟にのぼり、各地にかつてない被害が生じた[11]。この地震によって生じた災害は「阪神・淡路大震災」と呼ばれ、その被害は社会的、経済的にも大きく、国・自治体に大きな教訓を残した。そこでは、国の緊急即応体制、現場における自衛官の権限、自治体の広域連携、ボランティア、海外からの支援への対応、高齢者・障害者に対する措置、被害情報の伝達等の問題点が指摘された[12]。

これらを踏まえ、平成 7 年（1995 年）6 月及び 12 月に災害対策基本法の大幅改正が行われることとなった。主な改正内容は、①国の災害対策本部に関連して、内閣総理大臣が本部長となる緊急災害対策本部の設置要件の緩和と組織の強化、②緊急災害対策本部長の権限強化、③現地対策本部の設置、④市町村長による都道府県知事に対する自衛隊の災害派遣の要請、⑤自主防災組織の充実、ボランティアによる防災活動の環境整備などである[13]。また、平成 7 年（1995 年）7 月 18 日には中央防災会議において防災基本計画が修正された。防災基本計画は、国の災害対策の最も根幹的な計画であり、指定行政機関や指定公共機関が作成する防災業務計画、自治体の地方防災会議が作成する地域防災計画の指針を示すものである。同計画は、昭和 38 年（1963 年）の作成以来、昭和 46 年（1971 年）に一部修正が行われていたが、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、平成 7 年（1995 年）と平成 9 年（1997 年）に抜本的な見直しが行われた。すなわち、その特徴は①震災対策、風水害対策、火山災害対策など、災害の種類に応じて講ずべき対策が容易に参照できるよう再編成されたこと、②事故災害についても 8 分類[14]に類型化され、それぞれの類型ごとに具体的、実践的に定められたこと、③災害予防・事前対策、災害応急対策、災害復旧・復興という災害対策の時間的な序列に沿って具体的な対策を記述したこと、④国、公共機関、自治体、住民など各主体

---

11 総務省消防庁（2006）を参照。
12 伊藤（2014）p.141 を参照。
13 瀧澤（2015）pp.102-103 を参照。
14 具体的には、事故災害が、海上災害、航空災害、鉄道災害、道路災害、原子力災害、危険物等災害、大規模な火事災害、林野火災に分類された。瀧澤（2015）p.103 を参照。

の責務を明確にするとともに、それぞれが行うべき対策をできるかぎり具体的に記述したこと、⑤家庭での水、食料の備蓄など予防、安全対策や自主防災、ボランティア活動の促進について記述したこと、⑥近年の都市化、高齢化、国際化、情報化等の変化に十分配慮して、常に的確な対応が図られるよう、防災対策を推進することであった[15]。

（３）東日本大震災と災害対策基本法の大規模改正

平成 23 年（2011 年）3 月 11 日に発生した東日本大震災は、第二次世界大戦後の災害としては初めて 1 万人超える死者が発生し、これまでに経験したことがない未曾有の規模の災害と位置づけられる。地震の規模については、阪神・淡路大震災がマグニチュード 7.3 であったのに対し、東日本大震災はマグニチュード 9 と非常に大きいものであり、広域にわたって大きな被害が発生したところに特徴がある。昭和 34 年（1959 年）の伊勢湾台風以降、1,000 人以上の死者が発生した自然災害は平成 7 年（1995 年）の阪神・淡路大震災と平成 23 年（2011 年）の東日本大震災の 2 つの災害だけであり、後者の被害は、死者 19,475 名、行方不明者 2,587 人、負傷者 6,221 名に達している[16]。

東日本大震災は、我が国に甚大な被害をもたらすと同時に、これまで十分に想定されていなかった自治体庁舎の被災や広域避難の問題など多くの課題を提起した。このため、国は平成 23 年（2011 年）10 月に中央防災会議の専門部会として「防災対策推進会議」を設置し、今後の防災対策の充実・強化についての検討を開始した。そして、平成 24 年（2012 年）3 月 29 日、中央防災会議において「防災対策の充実強化に向けた当面の取組方針」を決定した。この「当面の取組方針」に基づき、国では、まず緊急性の高い課題について検討を進め、平成 24 年（2012 年）5 月 18 日に「災害対策基本法の一部を改正する法律案」を閣議決定し、同法案は衆参両院の議決をもって同年 6 月 20 日に成立した（第一弾改正）。

第一弾改正後、国では第一弾改正で残された法制的な課題について検討を進め、平成 25 年（2013 年）に「災害対策基本法等の一部を改正する法律案」を閣議決定した。そして、同法案は衆参両院の議決をもって同年 6 月 17 日に成立することとなった（第二弾改正）[17]。以下では、災害対策基本法の第一弾改正及び

---

[15] 瀧澤（2015）pp.103-104 を参照。また、平成 12 年（2000 年）と平成 14 年（2002 年）には原子力施設の事故を踏まえ、原子力編が修正されている。

[16] 総務省消防庁（2016）p.4 を参照。なお、この数字は平成 28 年（2016 年）9 月 1 日現在のものである。

[17] 災害対策基本法の新旧対照条文については、当協会 HP（【成果の公開】災害対策基本法新旧対照条文）で整理を行っているので、参照されたい。

第二段改正の内容について概観していく[18]。

第一弾改正の内容は、大きく分けて三つである。第一は、大規模広域な災害に対する即応力の強化等である。すなわち、①災害発生時における積極的な情報の収集・伝達・共有の強化、②地方自治体間の応援業務等について都道府県・国による調整規定の拡充・新設、③地方自治体間の応援対象業務を消防や救命・救難等の緊急性の高い応急措置のみならず避難所運営支援等の応急対策一般にまで拡大、④地方自治体間の相互応援等の円滑化のための平素の備えの強化である。第二は、大規模広域な災害時における被災者対応の改善である。具体的には、①都道府県・国が要請等を待たず自らの判断で物資等を供給できることなど、救援物資等を被災地に確実に供給する仕組みの創設、②市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受け入れ（広域避難）に関する調整規定の創設である。第三は、教訓伝承、防災教育の強化や多様な主体の参画による地域の防災力の向上である。すなわち、①住民の責務として災害教訓の伝承を明記、②各防災機関において防災教育を行うことを努力義務化する旨を規定、③地域防災計画に多様な意見を反映できるよう、地方防災会議の委員として、自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者の追加である。

続く平成 25 年（2013 年）の第二弾改正では、大きく五つの改正が行われた。第一は、大規模広域な災害に対する即応力の強化等である。すなわち、①災害緊急事態の布告があったときは、災害応急対策、国民生活や経済活動の維持・安定を図るための措置等の政府の方針を閣議決定し、これに基づき、内閣総理大臣の指揮監督の下、政府が一体となって対処するものとすること、②災害により地方自治体の機能が著しく低下した場合、国が災害応急対策を応援し、応急措置（救助、救援活動の妨げとなる障害物の除去等特に急を要する措置）を代行する仕組みを創設すること、③大規模広域災害時に、臨時に避難所として使用する施設の構造など平常時の規制の適用除外措置を講ずることなどである。第二は、住民等の円滑かつ安全な避難の確保である。具体的には、①市町村長は、学校等の一定期間滞在するための避難所と区別して、安全性等の一定の基準を満たす施設又は場所を、緊急時の避難場所としてあらかじめ指定すること、②市町村長は、高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員等の関係者にあらかじめ情報提供するものとするほか、名簿の作成に際し必要な個人情報を利用できることとすること、③的確な避難指示等のため、市町村長から助言を求められた国（地方気象台等）又は都道府県に応答義務を課すこと、④市町村長は防災マップの作成等に努めることなどである。第三は、被災者保護対策の改善である。すなわち、①市町村長

[18] 以下、災害対策基本法の第一弾改正及び第二段改正の概要については内閣府（2012）を参照。

は、緊急時の避難場所と区別して、被災者が一定期間滞在する避難所について、その生活環境等を確保するための一定の基準を満たす施設を、あらかじめ指定すること、②災害による被害の程度等に応じた適切な支援の実施を図るため、市町村長が罹災証明書を遅滞なく交付しなければならないこととすること、③市町村長は、被災者に対する支援状況等の情報を一元的に集約した被災者台帳を作成することができるものとするほか、台帳の作成に際し必要な個人情報を利用できることとすること、④災害救助法について、救助の応援に要した費用を国が一時的に立て替える仕組みを創設するとともに、同法の所管を厚生労働省から内閣府に移管することなどである。第四は、平素からの防災への取組の強化である。具体的には、①「減災」の考え方等、災害対策の基本理念を明確化すること、②災害応急対策等に関する事業者について、災害時に必要な事業活動の継続に努めることを責務とするとともに、国及び地方自治体と民間事業者との協定締結を促進すること、③住民の責務に生活必需物資の備蓄等を明記するとともに、市町村の居住者等から地区防災計画を提案できることとすること、④国、地方自治体とボランティアとの連携を促進することなどである。第五は、その他として①災害の定義の例示に、崖崩れ・土石流・地滑りを加えること、②特定非常災害法について、相続の承認又は放棄をすべき期間に関する民法の特例を設けることなどである。

第２節　近年の災害対応経験を踏まえた自治体の対応と課題

前節で見てきたように、大規模災害を経験するたび、その教訓を踏まえて国による法制度化や計画化が行われてきた。一方で、こうした国の動きやこれまでの災害対応経験等を踏まえて、住民の安心・安全を守る責務を第一義的に有する自治体においても、さまざまな対応が図られている。そこで本節では、自治体の対応に焦点を当てて考察していくことにしたい。

（１）自治体間連携の強化[19]

東日本大震災の特徴の一つは、津波で生じた自治体組織自らの被害であった。多くの自治体で災害対策本部を設置すべき庁舎や設備、資機材が損傷し、書類やデータが喪失するケース、首長など幹部をはじめ職員が死傷するケースが生じた。こうして、本来持っていた施設・設備や資機材、情報、人員などの資源を著しく削がれたまま、膨大な災害対応業務や復旧・復興業務に立ち向かわなければ

[19] 当協会では、平成 27 年度（2015 年度）に災害時における自治体間連携の現状と課題について全国の市区町村を対象にアンケート調査及びヒアリング調査を行っており、詳細については一般財団法人日本防火・危機管理促進協会（2016）を参照されたい。

ならない自治体が少なくなかった。

震災などの巨大災害で被災した自治体は、その自治体の職員だけではこなしきれないような膨大な災害対応業務に直面し、しばしば深刻なマンパワー不足に陥る[20]。こうしたマンパワー不足は、災害対応に取り組む自治体職員を極度に疲弊させるだけでなく、災害対応の効率性やパフォーマンスを損なうことで、結果的に被災した住民にも影響する。そこで、このように不足するマンパワーの補完策として実施されるものが自治体間の人的支援である。

自治体間の人的支援とは、被災自治体に対し、被災していない自治体が職員を派遣し、その職員を通じて災害対応業務をはじめ通常業務に役務を提供することである。こうした人的支援は、阪神・淡路大震災や東日本大震災時に実施されている。阪神・淡路大震災が発生したのは平成 7 年（1995 年）1 月 17 日であるが、平成 7 年（1995 年）1 月 17 日から 3 月 21 日までの間に兵庫県及び県内市町村に派遣された職員数（累積）は合計 19 万 6,416 名、うち都道府県職員が 7 万 3,960 名、市町村職員が 12 万 2,456 名であった[21]。また、東日本大震災においては、岩手県、宮城県、福島県、青森県、茨城県、千葉県の被災 6 県及びこれら県内市町村に派遣された全国の自治体の職員数は、平成 23 年（2011 年）3 月 11 日から平成 28 年（2016 年）3 月 31 日までに、9 万 2,146 名（累積）に上っている[22]。

こうした人的支援は、「小回りが効く上、迅速で効果も高かった」（中邨、2015、p.50）として概ね評価されている。アンケート調査などでも、「被災自治体の職員や、被災された市民に配慮した支援」（100%）、「迅速な支援」（93.8%）、「被災地のニーズや被災状況を踏まえた支援」（93.8%）などの評価が見られる[23]。一

---

[20] 例えば、東日本大震災後、自治労宮城県本部が県内の組合員に行った健康調査では、震災後 1 カ月以内に取得した休日が 2 日未満という職員が約 2 割で、うち 12.7%の職員は 1 日も取得できなかったという。また超過勤務が 100 時間を超えたという職員は 13.4%だった。次を参照。「公務員休日 2 日未満 21%震災後 1 カ月間 激務明らかに」『河北新報』2011 年 7 月 31 日。

なお、こうした状況は震災に限らず、他の災害でもしばしば見られる。2015 年 9 月に発生した関東・東北豪雨で鬼怒川の堤防の決壊による水害が発生した常総市でも、次のような状況が報じられている。「茨城県常総市では、育児休暇などを除いた全職員 492 人が出勤した。災害発生後の 3 週間の時間外勤務（休日出勤を含む）は平均 139.2 時間。最長は部長（1 人）の 342 時間」だったという。次を参照。「常総市職員 残業 300 時間超も鬼怒川決壊対応で」『毎日新聞』2016 年 1 月 21 日。

[21] 兵庫県（1996）p.39 を参照。

[22] 総務省（2016）を参照。

[23] 本荘（2013）を参照。

方で、当協会が実施したWebアンケート[24]及びヒアリング調査では、そうした自治体間の人的支援の課題として、①専門職の不足、②欠員のカバー方策の欠如、③支援ニーズと支援のミスマッチ、④組織カルチャーショック[25]、⑤職員のストレスが明らかとなった。こうした課題の解決のためには、①派遣要請できない状況への備え、②協定締結先自治体が同時り災してしまうことへの備え、③協定締結先の担当者と確実に連絡をとるための備え、④派遣に伴う費用負担に関する備え、⑤職員を派遣することで生じる欠員への備え、⑥支援先自治体の業務ルールの違いから起こる混乱への備え、⑦派遣職員にお願いする作業についての備え、⑧派遣する職員のサポートへの備え、⑨派遣した職員のメンタルケアの備えなど、支援・受援双方の視点に立った対策が不可欠であると考えられる。

（２）公民連携の推進[26]

未曽有の大災害となった東日本大震災では、応急対応、復旧・復興の局面において、国、自治体、消防、警察、自衛隊はもちろん、被災地内外の民間企業や民間団体、NPO などの民間主体の活躍は目覚ましいものだった。帰宅困難者に対する一時避難場所の提供、食料や物資の提供、搬送、被災者の捜索・救助、遺体の身元確認、がれきの撤去等、災害対応のあらゆる局面で、民間主体が協力した。災害対応における公民連携の重要性は、これまでもたびたび指摘されてきた。例えば、中央省庁再編後に開かれた第4回中央防災会議の中で、「今後の地震対策の基本的方向」が議論されている。その中の「施策の方向性」の一つとして「防災協働社会の実現」が掲げられ、「住民、企業、NPO 等と行政の連携による地域の防災対策の推進」などがうたわれた。

その後も、中央防災会議のもとに設置された「民間と市場の力を活かした防災力向上に関する専門調査会」をはじめ、総務省消防庁に設置された「災害時における地方公共団体と事業所間の防災協力検討会」、「災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会」などでも、公民の連携の重要性は繰り返し指摘されてきた。こうした議論の到達点の一つは、先に述べた東日

---

[24] 調査対象は全市区町村（1,741 箇所）、調査期間は平成 27 年（2015 年）11 月 2 日～11 月 27 日で計 763 件の回答があり、回収率は 43.8％であった。

[25] 基礎自治体では同じようなルールに基づいて、同じような業務が行われているが、そうした類似性にも限界はある。派遣元の自治体と派遣先の自治体のルールやシステム、組織規模の違いが、派遣された職員の業務支援にしばしば不都合を起こしていた。

[26] 当協会では、平成 26 年度（2014 年度）に災害時における官民連携の現状と課題について全国の市区町村を対象にアンケート調査及びヒアリング調査を行っており、詳細については一般財団法人日本防火・危機管理促進協会（2015）を参照されたい。

本大震災後に行われた災害対策基本法の第 2 弾改正であった。この改正で、「災害応急対策又は災害復旧に必要な物資若しくは資材又は役務の供給又は提供を業とする者は、…当該事業活動に関し、国又は地方公共団体が実施する防災に関する施策に協力するよう努めなければならない」（第 7 条 2）と規定されることとなった。

こうした民間主体との連携を確保するための代表的な取り組みともいえるのが、「災害時応援協定」である。自治体は物資供給・輸送、ライフライン施設の復旧、災害時広報など、災害対応の多様な局面での支援に関する協定を民間主体と締結している。当協会が実施した Web アンケート[27]によれば、94％の市区町村が民間主体と 1 件以上の災害時応援協定を締結していた。分野別では、「物資・食料・燃料供給」（94％）、「インフラ・ライフラインの復旧、応急的な確保」（84％）について多くの自治体が協定を締結している一方で、「平時の取り組み」（7％）、「復興」（11％）など、あまり進んでいない分野も存在していることが明らかになっている。

また、「災害時応援協定」を締結しても、必ずしも協定先の協力が得られるとは限らない。実際、東日本大震災では、災害時応援協定がスムーズには機能しなかったケースも見られた。東日本大震災における自治体の災害対応をまとめた「震災誌」をみると、さまざまな官民連携による対応が記録されている一方で、官民連携に係る不具合が生じていることが確認できる。今後発生が予想されている首都直下地震や南海トラフ巨大地震に対応するためにも、「協定の実効性確保」が課題となっているといえる。

（３）住民参加と防災基本条例の意義

前節で触れたように、国レベルの災害対策法制では昭和 36 年（1961 年）の伊勢湾台風を契機として成立した災害対策基本法があるほか、災害救助法や被災者生活支援法、都市計画法、建築基準法などが整備されている。自治体については、災害対策基本法の規定により地域防災計画を定めることが義務化されているが（第 40 条及び第 42 条）、近年では自治体レベルで防災に関する総合的な基本条例を定めるところが現れている[28]。今日、多くの自治体では、行政への住民参加や協働といったスローガンが掲げられている。そこでは、条例の制定や計画の策定過程において審議会やワークショップなどが実施され、地域住民や有識

[27] 調査対象は全市区町村（1,741 箇所）、調査期間は平成 26 年（2014 年）12 月 8 日～平成 27 年（2015 年）1 月 31 日で計 669 件の回答があり、回収率は 38.4％であった。

[28] 歴史的に見れば、昭和 46 年（1971 年）に東京都が世界に先駆けて震災予防条例を制定している。鍵屋（2007）p.542 を参照。

者の手によってそうした素案策定過程が支えられている。

こうした背景の一つには、平成 12 年（2000 年）の地方分権改革があろう。この改革は、機関委任事務を廃止し、従来の事務を自治事務及び法定受託事務に分類し、それらを全て自治体の事務とした。これによって、各々の自治体は自律的で、自治的な行政運営のもとで任務を遂行し、住民の要求やニーズに応えていかなければならなくなった。言い換えるならば、今日の自治体には「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（地方自治法第 1 条の 2）ことが求められているのである。そうした分権改革前後から、先駆的な自治体において、理念条例や自治基本条例の制定、ボトムアップ方式で要綱の条例化、各個別条例の分野別基本条例への統合化の動きが現れ始めた[29]。そして、防災・危機管理分野においても、これまでの災害対応経験などを踏まえて、住民参加のもと防災に関する条例を作り、地域の防災力を高めようとする自治体が現れている[30]。平成 21 年（2009 年）の災害被害を軽減する国民運動に関する懇談会の資料によれば、防災に関する条例の制定割合は、都道府県が約 38%（策定中を含む。）、政令市が約 18%、東京 23 区が約 30%に上っており[31]、今日ではさらに制定割合が高まっていると予想される。

こうした条例化の意義について、鍵屋は「自治体の計画は、原則として首長 の権限で作成することができ、延期したり、変更することも容易…これに対して、条例は議会審議というプロセスを経て制定される『法律』としての法的根拠を有するので、簡単には変えられず、計画に比べるとぐっと重みがある」（鍵屋、2007、p.542）と指摘している。条例は、行政計画とは異なり住民の代表機関である議会の審議・議決という民主的なプロセスを経たものであり、民主主義の観点から重要な意味を持つ。さらに、そうした条例を住民参加のもとに作成することで、住民・議会・首長（行政）が地域の防災・危機管理についての理念・規範・役割等を共有することに大きな意義があろう。

---

[29] 財団法人大阪府市町村振興協会・おおさか市町村職員研修研究センター（2002）p.20 を参照。

[30] 例えば、東日本大震災で大きな被害を受けた宮城県石巻市では、その教訓を踏まえ平成 26 年（2014 年）に石巻市防災基本条例を制定している。また、直接の被害のなかった自治体でも東日本大震災の教訓を踏まえて条例制定がすすめられている。

[31] 災害被害を軽減する国民運動に関する懇談会（2009）p.1 を参照。

第３章　地方自治体における
災害対応経験の継承への取り組み状況

第１節　地方自治体における職員を対象とした災害対応経験の継承

前章では、伊勢湾台風後から東日本大震災後までのおよそ 50 年間に国が災害対策として取り組んできた法の制定や改正、及び各地方自治体による連携強化や公民連携について考察してきた。この 50 年の間、国や地方自治体は法や条例、協定等を通して様々な災害対策に取り組んできており、それらの取り組みは、同期間に見られる自然災害による死者・行方不明者数の減少に大きく貢献してきたと言える。本章では、地方自治体における災害対応経験の継承について、職員を対象とした取り組みに焦点を当てる。

地方自治体は、発災後の住民支援や災害復旧業務を正確かつ迅速に遂行できるように、平常時から備えておく必要がある。そうした業務をより効果的に実施するには過去の経験が有効となるが、実際のところ、過去の災害対応経験は以降の災害対応で活用できるのだろうか。東日本大震災の被災自治体に派遣された阪神・淡路大震災の被災自治体職員 180 人を対象にしたアンケート調査によれば、阪神・淡路大震災の復旧・復興業務経験を有する職員の 65%が、“阪神・淡路大震災の経験・教訓を生かした支援ができた”と回答している。また、災害時の職員派遣についても、60%の回答者が“今回の派遣経験を蓄積・継承する”ことを今後の改善点として挙げている（朝日新聞、2016）。

災害種別や対応する業務にもよるが、過去の災害対応経験は、将来的な自然災害の発生時においても有用となる場合が多いと言える。災害発生後の行政対応が遅れてしまうと、被災住民の生活再建に大きな影響を与えてしまうことになる。そのため、各地方自治体は、過去の災害対応経験を可能な限り次世代の職員へ引き継いでいくことが好ましい。しかし、地方自治体にとって、過去の災害対応経験を継承していくことは、簡単なことではない。

日本全体で見れば、毎年複数の自然災害に見舞われており、発生する人的被害の規模も決して小さくない。しかし、特に基礎自治体別に見ると、被災頻度や規模に大きな偏りが見られる。地域によっては、過去数十年に渡り大きな人的被害が生じていない場合も見られる。また、例え地方自治体が大規模な自然災害に見舞われたとしても、時間の経過と共に、災害対応経験を有する職員の数は減っていってしまう。事実、平成 7 年（1995 年）の阪神・淡路大震災の被災 12 市のうち 9 市において、平成 26 年（2014 年）の時点で既に震災後に入庁した職員の割合が 50%を超えている（神戸新聞、2014）。東日本大震災の被災 42 市町村の正規職員についても、平成 27 年（2015 年）4 月の時点で、既に 22%が被災後に入庁した職員となっている（共同通信、2016）。

直接の被災経験または被災自治体への職員派遣で得られた災害対応経験も、何の措置もしなければ、得られた知識や経験が経年によって希薄化したり、人事異動や退職によってその貴重なノウハウが失われたりしてしまう可能性がある。

また、当然のことではあるが、地方自治体が担う行政業務は、災害対策や対応だけに留まらない。そのため、消防や警察、自衛隊等のように、平常時から緊急事態の対応に特化した大掛かりな訓練や研修を頻繁に実施することは、現実的とは言えない。

地方自治体を取り巻くこれらの諸要因を踏まえれば、“地方自治体における災害対応の継承”と言っても、その様相は自治体ごとに異なっている可能性がある。では、災害対応経験を後世に伝えて行くために、各地方自治体は、現在どのような取り組みを実際に行っているのだろうか。災害に関する経験や教訓の継承方法については、「教訓集（冊子）」、「教訓を反映した計画やマニュアルづくり」、「職員研修」、「災害経験職員による講演会」、「防災訓練」等が挙げられている（平野、2015）。本章では、地方自治体における災害対応経験の継承について、インタビュー調査や質問紙調査を実施する前に、現在実施されている取り組み事例を概観する。また、地方自治体の関係団体による類似の取り組みや災害対応業務を支援・標準化するシステムについても、同様に見ていくこととする。

第２節　地方自治体による取り組み事例

地方自治体が災害対応経験の継承に取り組んでいるか否かに関しては、当該組織の被災経験の有無が、一つの大きな影響要因として挙げられる。ここでは、平成 2 年（1990 年）以降に大規模な自然災害に見舞われた地域を対象に、当該地域の自治体による災害対応経験の継承に関する取り組みについて、公にされているものをいくつか取り上げる。

（１）奥尻町の取り組み

平成 5 年（1993 年）7 月に発生した北海道南西沖地震により甚大な被害（死者 172 名、行方不明者 26 名、被害総額約 664 億円 ; 奥尻町・奥尻島観光協会、2016）を受けた奥尻町は、その経験を後世に伝えるために、奥尻島観光協会と共同で、島外の行政関係者や一般住民を対象とした様々な取り組みを行っている。平成 24 年（2012 年）4 月に発足した「奥尻島津波語りべ隊」では、被災経験を持つ行政職員や島民を通して、北海道南西沖地震の災害伝承や教訓発信に取り組んでいる（定池、2014）。この取り組み自体は自組織内での災害対応経験の継承ではないが、島外の地方自治体職員へ当時の災害対応の経験を伝えているという意味では、第１章第３節で記述した継承の定義に該当している。

奥尻町と奥尻島観光協会は、道内外の教育機関（中高生）を対象に、防災学習プログラムを中心とした教育旅行プランも提供している。このプログラムに含まれている「防災ロールプレイ」では、奥尻町職員や消防、警察、島民の協力のもと、参加者である中高生が避難誘導や災害対策本部の運営、炊き出し等を実際

に行うことになっている（図３－１）。この防災ロールプレイの実施は、参加側の学生だけでなく、運営側の自治体職員にとっても、災害対応訓練の良い機会となっている。特に、平成 5 年（1993 年）の災害で実際に災害対応を経験していない職員にとっては、発災後の初動対応に関する実用的な知識と経験を得る貴重な機会となり得る。

図３－１．防災ロールプレイの構成
引用：奥尻町・奥尻島観光協会（2016）

（２）神戸市による取り組み

神戸市は、職員が持つ震災経験やノウハウを次世代に引き継いでいくために、平成 7 年（1995 年）の阪神・淡路大震災の後に、「神戸市職員震災バンク」を設置した（神戸市、2013）。この人材バンクは、災害対応経験を有する現職及び退職職員を対応業務ごとに登録したデータベースである。この仕組みにより、神戸市が被災した場合や他の被災自治体への職員派遣の際に、各災害対応業務に適した職員を迅速に選ぶことが可能となっている。実際神戸市は、この震災バンクを活用して、東日本大震災時には効果的な職員派遣を実現している。（日比野、2011）。

また、神戸市は、大規模災害における広域支援のあり方を検討するために、東日本大震災時の職員派遣について、事後に市独自の検証を行っている（神戸市、2012）。派遣された職員を対象に、支援活動別のワークショップで改善策を検討

したり、アンケートやヒアリングを用いて今後の職員派遣のあり方を検討したりしている。平成 16 年（2004 年）の新潟県中越地震で被災した小千谷市は、当時支援に駆けつけた神戸市職員から受けた災害対応に係わる支援や貴重な情報の提供について、感謝の言葉を述べている（小千谷市、2014）。神戸市は平成 16 年（2004 年）の時点で既に効果的な支援手法を確立していたが、東日本大震災後も検証を繰り返しながら、同市が有する震災経験と教訓の継承に取り組んでいる。このような取り組みは、組織の枠を超えた災害対応経験の継承と見なすことができる。

この他、神戸市では初任者及び新任係長の職員研修時において、震災体験の継承を実施している（我妻、2014）。震災バンクを含め、これら全ての取り組みは、将来の災害対応を円滑に遂行させるための糧となるものである。神戸市は、大規模災害の被災経験を有する地方自治体として、災害対応経験の継承に関する先駆的な取り組みを行っていると言える。

（３）芦屋市の取り組み

神戸市と同じく阪神・淡路大震災で被災した芦屋市は、他の地方自治体に見られない独自の方法を用いて、災害対応経験の継承に取り組んでいる。芦屋市は、三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング株式会社と共同で、阪神・淡路大震災の教訓を震災未経験の職員に伝承して行くための仕組み「芦屋 SHINE」を開発している（平野、2015）。芦屋 SHINE はシミュレーションやヒアリング等の従来から見られる 4 つの手法で構成されているが（表３－１）、各ステップには独自の工夫が凝らされている（詳細は平野［2015］を参照）。

表３－１．芦屋 SHINE の 4 ステップ

ステップ	内容
Step 1：シミュレーション	応急対応業務を模擬体験する
Step 2：ヒアリング	震災経験者に応急対策業務の実態、苦労した点、要点等をインタビュー形式で話を聞く
Step 3：伝承・継承	上記を踏まえ、他の職員に伝承したいこと、継承したいことを抽出・整理する（整理の形式として新しいシミュレーションのシナリオを考える）
Step 4：拡大・拡張	他の職員に対してシミュレーションを行う

引用：平野（2015）

芦屋 SHINE は災害対応経験の継承を目的に開発されているが、この仕組みにより、様々な副次効果も確認されている（マニュアルの強化及び読み込みの深化、

マニュアルに頼らない考え方の習得、日常業務の見直し；平野、2015)。勿論、民間企業と共同でシステムを開発・運用するとなれば、多くの時間と労力、そして費用が必要となってくる。そのため、芦屋市と同様の取り組みを実施することは簡単なことではないが、地方自治体における災害対応経験の継承の一つのあり方として、参考になる取り組みだと言える。

（４）小千谷市の取り組み

平成 16 年（2004 年）10 月に発生した新潟県中越地震によって死者 18 人、住宅全半壊 3,378 棟（小千谷市、2009）という大きな被害に見舞われた小千谷市は、平成 17 年（2005 年）10 月に「中越大震災ネットワークおぢや」を設立した。この団体は、“災害時における自治体の災害対応の教訓の共有化を促進するとともに、災害発生時における市町村職員の災害対応業務支援のための情報の提供と経験職員派遣の調整を行うこと（小千谷市、2014)”を目的に設立された任意団体であり、現在全国 76 の市区町村が加盟している（中越大震災ネットワークおぢや事務局、2016a)。中越大震災ネットワークおぢやの特に顕著な取り組みとしては、「住家の被害認定調査実地研修会」が挙げられる。この研修会では、中越地震で被災した家屋を実際に用いて、震災経験を持たない自組織の職員及び全国の地方自治体から集まった職員を対象に、被害認定調査の実地研修を行っている。被災経験や被害認定調査経験のない自治体職員にとっては、貴重な災害対応経験の継承の機会となっている。

震災当時小千谷市は神戸市職員から災害対応に関する多大な支援を受けているため、新潟県中越地震以降は、支援側としての活動にも力を入れている。これまでにも、中越大震災ネットワークおぢや加入自治体と共に、自組織が持つ災害対応に関する経験と教訓を様々な災害の被災自治体に伝えている（中越大震災ネットワークおぢや事務局、2016b)。小千谷市は、神戸市と同様に、自組織の被災経験を他の組織に伝えていくことで、地方自治体における災害対応経験の継承に貢献していると言える。

第３節　関係団体及び民間企業による取り組み事例

上述の地方自治体による取り組みに加え、国や関係団体も、地方自治体の災害対応経験の継承に資する取り組みを行っている。また、民間企業のいくつかは、地方自治体の災害対応業務を支援・標準化するようなシステムやサービスを提供している。以下においては、国や関係団体による地方自治体の災害対応経験の継承に資する取り組み、及び災害対応業務を支援・標準化するシステムの中から、代表的なものをいくつか取り上げる。

（１）内閣府（防災）「防災スペシャリスト養成研修」

内閣府（防災）は、平成 25 年度（2013 年度）より、国や地方自治体等の職員を対象に、災害対応業務に必要な知識やスキルを習得する「防災スペシャリスト養成研修」を実施している（内閣府、2016）。この研修では、大学の教員のほか、過去の大災害で被災した自治体の職員が講師を務める講座も開講されている。また、座学だけでなく、演習やワークショップ等の多様な学習形態を用いて、国及び地方自治体における過去の災害経験や教訓の継承に努めている。

平成 28 年度（2016 年度）防災スペシャリスト養成研修では、大きく分けて 3 つの研修が提供されている（防災スペシャリスト養成研修、2016）。東京都内にある防災施設で年 2 回行われている「有明の丘研修」は、当該養成研修の核となるプログラムであり、災害対応で求められる役割ごとに現在 10 コースが提供されている。全国 9 都市で開催されている「地域別総合防災研修」では、各地域の災害特性を踏まえた講座が開講されている。上述の研修修了者を対象にした「フォローアップ研修」は、当該研修で習得した知識を研磨する機会となっている。

（２）阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター「災害対策専門研修」

兵庫県神戸市に拠点を構える人と防災未来センターは、同センターが掲げる「災害対策専門職員の育成」方針に則り、地方自治体の首長及び防災担当職員等を対象とした「災害対策専門研修」を実施している（人と防災未来センター、2016）。この研修では、首長を対象とした「トップフォーラム」から防災・危機管理担当者を対象とした「マネジメントコース」等のコースが開講されており、同センターの研究員や大学教員、災害対応経験を有する自治体職員等が講師を務めている。

特にマネジメントコースは、「ベーシック」、「エキスパート」、「アドバンスト」の 3 コースが提供されており、参加職員の経験に応じた受講が可能となっている。その他、直下型地震を想定した図上訓練を行うコースや災害広報に特化したコース、災害発生後のこころのケアに関するコースが整備されている。内閣府（防災）の防災スペシャリスト養成研修は関東圏での開催が多いことから、主に関西圏で開講されている災害対策専門研修は、特に西日本の地方自治体職員にとって、過去の大災害で得られた経験や教訓を受け継ぐ貴重な機会となっている。

（３）全国市町村研修財団「市町村アカデミー」

昭和 62 年（1987 年）4 月に発足した市町村アカデミー（正式名：市町村職員中央研修所）は、市町村職員の能力向上を図るための研修機関であり、現在公益財団法人全国市町村研修財団によって管理運営されている（全国市町村研修財

団、2016)。昭和 62 年（1987 年）10 月より研修を開始した市町村アカデミーでは、これまでに 14 万人以上の地方自治体及び関係団体の職員が研修を受けている。千葉市内にある同施設には、講義教室や図書館のほか、宿泊施設も併設されているため、遠方からの参加者も利用しやすくなっている。

市町村アカデミーでは、市町村行政の推進に資する様々な科目が整備されている。現在、防災・危機管理関連の科目としては、中堅職員を対象とした「災害に強い地域づくりと危機管理」が開講されている（市町村アカデミー、2016)。9 日間に渡って開講されるこの科目では、国や被災経験を有する地方自治体の職員、大学教員等が講師を務めており、学習形態も座学や図上訓練、演習と多彩となっている。

（４）消防防災科学センター「市町村防災研修」

消防防災の研究機関である消防防災科学センターでは、消防防災に関する科学的調査研究及び情報資料の収集・分析・情報提供のほか、全国の市町村長、市町村職員、消防職員、消防団員及び一般住民等を対象にした「市町村防災研修」を実施している（消防防災科学センター、2016)。市町村防災研修には防災に関する多様なコース・学習形態が整備されており、首長を対象にした「市町村長防災危機管理ラボ」、図上訓練を用いた「災害応急対応高度化研修」や「市町村防災力強化出前研修」、インターネットを用いた「防災 e ラーニング」などがある。

「市町村職員防災基本研修」では、同センター研究員のほか、被災市町村職員等が講師となり、幹部及び新任職員を対象に体験談を伝える科目が提供されている。同センターは東京都三鷹市に拠点を構えているが、市町村職員防災基本研修を含めたいくつかのコースは、地方自治体からの要望に基づき、全国各地で開催されている。人と防災未来センターの災害対策専門研修と同様に、市町村防災研修は調査研究機能を有する機関が実施する研修であるため、被災自治体職員の体験談だけでなく、最新の防災研究に基づいた防災教育プログラムを受講することが可能となっている。

（５）地方自治体の災害対応業務を支援・標準化するシステム

地方自治体における災害対応経験の継承については、上述の地方自治体及び関係団体による職員を対象とした取り組みのほか、関係団体や民間企業によって、地方自治体の災害対応業務を支援・標準化するようなシステムがいくつか開発されている。災害対応業務にシステムを導入することで、業務手続が標準化され、多量の業務をより迅速に遂行することが可能となる。また、業務が標準化されれば自組織内の別の職員への引継ぎも容易となるだけでなく、同様のシステムを用いている地方自治体が被災した場合に、業務支援の負担が大幅に軽減で

きる可能性がある。以下においては、特に被災後の住民支援業務（例：建物被害認定調査、罹災証明書発行業務）を支援・標準化するシステムのうち、代表的なシステムを 2 つ取り上げる。

現在 NTT 東日本は、被災後住民が速やかに生活再建に取り掛かれるよう、地方自治体の住民支援業務を支援する「被災者生活再建支援システム」を提供している。このシステムは、京都大学防災研究所及び新潟大学危機管理室を中心とした研究チームによる研究成果を基に製品化したもので、平成 16 年（2004 年）の新潟県中越地震から被災現場（小千谷市）で実際に運用されている（山本ら、2015）。被災者生活再建支援システムによって、被災後の行政業務に係わる 4 つのボトルネック（建物被害調査員の確保、調査票のデータ化、罹災証明書の発行、被災者の公正公平な支援）を解消し、地方自治体による住民支援を効率化することが可能となっている。

阪神・淡路大震災時に西宮市職員によって開発された「被災者支援システム」は、被災者の生活支援業務を円滑に行うためのシステムである。このシステムは、被災者情報や罹災証明書の発行等を管理する「被災者支援システム」、被災者の避難所の入退出情報等を管理する「避難所関連システム」、犠牲者名簿の作成や管理を行う「犠牲者遺族管理システム」等によって構成されている。現在は地方公共団体情報システム機構（J-LIS）が管理・運用しており、地方自治体に無償で提供されている（地方公共団体情報システム機構、2016）。

既述のとおり、被災後の住民支援には、高い正確性と迅速性が求められる。災害発生後の混乱状況を踏まえれば、被災後に登録すべき情報（例：安否情報、建物被害程度、罹災証明書発行有無）を部局ごとに点在する住民情報に集約・整理することは、職員に多大な負担を強いてしまう。上記いずれのシステムも、組織内で個別に管理されている様々な住民情報を被災前から一元管理することができるため、被災後の業務を正確かつ迅速に実施できるだけでなく、職員への負担も大幅に軽減することができる。これらのシステムも過去の大災害から得られた経験・教訓による産物であり、被災後の住民支援業務が標準化されるという面も含めて、地方自治体における災害対応経験の継承の一つの形と見なすことができる。なお、ここで取り上げた 2 つのシステム以外にも、地方地自治体によっては、独自のシステムを用いて住民支援業務を効率化しているところもある（例：宮城県多賀城市）。

第４節　職員を対象とした取り組み状況の考察

本章では、地方自治体や関係団体による職員を対象にした継承への取り組み、及び災害対応業務を支援・標準化するシステムをいくつか取り上げた。これらの取り組みやシステムをまとめると、表３－２のとおりとなる。災害対応経験の渡

し側と受け側で大きく分ければ、「自組織－自組織」型、「自組織－他組織」型、そして「他組織－自組織」型の 3 つの型に分類できる。

表３－２．職員を対象とした災害対応経験の継承に関する取り組みの分類

No.	渡し側	受け側	取り組み事例
1	自組織	自組織	● 防災ロールプレイ（奥尻町）
			● 神戸市職員震災バンク（神戸市）
			● 職員派遣の事後検証及び職員研修（神戸市）
			● 芦屋 SHINE（芦屋市）
			● 住家の被害認定調査実地研修会（小千谷市）
2	自組織	他組織	● 奥尻島津波語りべ隊（奥尻町）
			● 災害対応経験を有する職員の派遣（神戸市、小千谷市）
			● 住家の被害認定調査実地研修会（小千谷市）
3	他組織	自組織	● 防災スペシャリスト養成研修（内閣府）
			● 災害対策専門研修（阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター）
			● 市町村アカデミー（全国市町村研修財団）
			● 市町村防災研修（消防防災科学センター）
			● 被災者生活再建支援システム（NTT 東日本）
			● 被災者支援システム（地方公共団体情報システム機構）

注：　上記は当報告書で収集した情報のみに基づいた分類である点に留意されたい。

「自組織－自組織」型は、各地方自治体が持つ過去の被災経験や教訓を自組織内で継承させていく方法となる。この方法は、過去に大きな災害に見舞われた地方自治体で用いられている（例：奥尻町、神戸市、芦屋市、小千谷市）。過去に自組織が得た被災経験や教訓を自組織内で受け継がせていくという意味では、最も典型的な継承方法だと言える。表には記載していないが、被災経験や災害教訓に基づく地域防災計画等の見直しや防災訓練等の実施も、「自組織－自組織」型に当てはまる。

一方、「自組織－他組織」型は、自組織が持つ災害対応経験を他の地方自治体に伝える方法となる。表にあるとおり、過去の災害で被災した地方自治体が職員派遣を行う場合は、多くの場合この分類に該当する（例：新潟県中越地震後の神戸市による小千谷市への職員派遣）。また、災害対応経験を有する自組織の職員が他の自治体職員を対象とした（含めた）講演会や研修会等を行う場合も、「自組織－他組織」型となる（例：奥尻島津波語りべ隊、小千谷市の住家被害認定調査実地研修会）。

3 つ目の「他組織－自組織」型には、関係団体や民間企業による自治体職員を対象とした防災・危機管理研修や災害対応業務を支援・標準化するシステムが含まれる。この型は前述の「自組織－他組織」型と表裏一体となっているため、被災自治体による研修会や職員派遣を受ける場合は、「他組織－自組織」型の継承となる。表には記載していないが、被災経験のない地方自治体が他の被災自治体で得られた経験や教訓を自組織内で継承していく方法も、この分類に該当する（例：非被災自治体による被災自治体が持つ災害教訓を生かした業務改善）。

本章では、主に平成 2 年（1990 年）以降に大規模な自然災害に見舞われた地方自治体を中心に、当該団体による職員を対象とした災害対応経験の継承への取り組みについて概観した。ここで取り上げた取り組みは、主に団体刊行物やウェブサイト等で公開されているものに限られているため、各取り組みのより詳しい内容等は別途調査する必要がある。また、ここで取り上げていない被災自治体によって、他にも様々な取り組みが行われているはずである。次章では、主に被災自治体を対象に、本章で把握して切れなかった継承に係わるより詳細な取り組みとその現状、そして各団体が直面している課題等に焦点を当てる。

第４章　調査Ⅰ：　インタビュー調査

第１節　目的

前章では、地方自治体や関係団体等が外部に公表している情報を基に、災害対応経験の継承に関する職員を対象としたいくつかの取り組みを概観した。各取り組みの大まかな特徴や全体像を捉えることはできたが、それらの取り組みの詳細や現状、課題等までは把握し切れなかった。そこで本章では、過去の自然災害で被災した地方自治体や関係団体等にインタビュー調査を実施し、各団体による継承への取り組みをより詳しく掘り下げていく。

第２節　方法

本インタビュー調査では、平成 2 年（1990 年）以降に大きな自然災害に見舞われた地域の地方自治体及び関係団体を対象とした。被災自治体のほかにも、前章で取り上げた災害対応業務を支援・標準化するシステムの導入自治体も対象とした。表４－１に、今回のインタビュー調査に協力してもらった 8 団体を示す。

表４－１．インタビュー対象団体

No.	団体名	団体種別	選定理由
1	奥尻町	地方自治体	1993 年北海道南西沖地震被
2	奥尻島観光協会	関係団体	災地
3	新潟県	地方自治体	2004 年新潟県中越地震、2007
4	小千谷市	地方自治体	年中越沖地震被災地
5	中越防災安全推進機構	関係団体	
6	仙台市	地方自治体	2011 年東日本大震災被災地
7	東京都	地方自治体	業務支援システム導入自治体
8	豊島区	地方自治体	業務支援システム導入自治体

上記対象団体は、継承への取り組み状況及び先方の対応可否を含めて選定している。

調査方法については、日程調整のうえ、対象団体の庁舎や事務所内で対面式にて実施した。日程調整の関係上、仙台市のみ、電話及び電子メールによるやり取りで質問紙に回答をしてもらった。質問項目は対象団体ごとに異なるため、以下の結果欄において対象団体別に記載する。なお、本インタビュー調査は、平成 28 年（2016 年）7 月から 11 月にかけて実施している。

第３節　結果

対象団体から得られたインタビュー内容を、団体ごとに以下に記載する。インタビュー内容については、個人や団体が特定される回答は伏せて表記している

場合があるほか、対象団体からの希望により、回答内容の一部を本稿に掲載していない場合がある。また、インタビュー内容は実施時点のものである点にも、留意する必要がある。

（1）奥尻町

平成 5 年（1993 年）7 月に発生した北海道南西沖地震で甚大な被害を受けた奥尻町は、平成 28 年（2016 年）で震災から 23 年目を迎えた。震災から 5 年が経った平成 10 年（1998 年）に完全復興を宣言した奥尻町は、平成 17 年（2005 年）より防災教育を兼ねた修学旅行の受け入れを開始した。このプログラムのノウハウは、既に東北の被災地にも提供されている（プログラムの詳細は奥尻島観光協会の項で記述；満島、2016）。また、災害対応に係わる講演依頼・視察も海外や島外から受け入れており、特に東日本大震災以降は、当該被災地関係者・団体からの依頼が増加傾向にあった（定池、2014）。本インタビュー調査（表４－２）では、主に以下の 3 点について、平成 5 年（1993 年）の災害対応経験を有する職員に詳細を尋ねた。

1. 自組織の災害対応経験について
2. 自組織内で災害対応経験を引き継いでいくための方策・訓練プログラム、各種のガイドライン、マニュアル、計画などについて
3. 災害対応経験の継承に関わる課題と今後のあり方について

表４－２．奥尻町インタビュー調査の概要

日　時：	平成 28 年（2016 年）8 月 25 日（木）14:00～	
場　所：	奥尻町役場内	
対応者：	総務課	課長（当時企画担当）
（計 5 名）	水産農林課	課長（当時建設技術担当）
	国民健康保険病院	事務長（当時福祉担当）
	水産農林課	主幹（当時商工担当）
	地域政策課	主幹（当時財務担当）

①災害対応経験　奥尻町は、平成 5 年（1993 年）の震災以降、平成 16 年（2004 年）の台風 18 号を除けば、大きな自然災害に見舞われていない。しかし、他の被災地には、積極的に職員派遣を行っている。平成 7 年（1995 年）の阪神淡路大震災では医療スタッフ 6 名を 2 週間現地に派遣しており、平成 16 年（2004 年）の新潟県中越地震では、職員組合が中心となり、5 名の職員を小千谷市へ派遣している。東日本大震災時は、岩手県山田町に 4 月初旬から計 6 回各 1 名を 1 週

間ずつ派遣している（各回ともに檜山振興局管内 7 町から 1 人ずつと振興局 1 人の計 8 人グループで対応)。地震や津波災害だけでなく、有珠山噴火の際は、3 名の職員が 10 日間に渡って避難所運営にあたっている。また、海外への職員派遣も実施しており、平成 16 年（2004 年）のスマトラ沖地震後には、NPO からの依頼を受け、職員 1 名をスリランカへ派遣している。

派遣される職員は平成 5 年（1993 年）の災害対応経験を有する職員が中心となっているが、当該経験を有する職員であっても、必ずしも当時の災害対応経験に直結した支援業務が派遣先で割り当てられているわけではない。ある奥尻町職員は、平成 5 年（1993 年）の震災時は救援物資の対応にあたっていたが、東日本大震災時の職員派遣では、当時の職務に合った支援業務（例 : 戸籍や住民票の整理等）が割り当てられていた。このように、例え同じ災害（例 : 地震・津波）の対応経験を持って被災自治体へ派遣されても、被災地ごとに異なる様々な事情や現場での制約により（表４－３)、派遣先で過去の災害対応経験が活用できるとは限らない。

表４－３．被災地ごとの諸事情や現場での制約の一例

No.	内容
1	過去の災害対応経験と関係の薄い支援業務の割り当て
2	災害規模・被災規模の違い
3	地方自治体ごとに異なる業務のやり方
4	被災地での土地勘のなさ
5	支援における時間的な制約（期間の短さ）

注：インタビュー中に言及されたもののみを記載

しかし、過去の災害対応経験が役に立っていないわけではない。例えば、北海道南西沖地震の 10 年前に日本海中部地震が発生しているが、この時の経験があったからこそ、奥尻町は北海道南西沖地震の発生約 3 分後に、防災無線から住民に避難を呼びかけることができている。また、奥尻町も山田町もそれぞれ同じ災害（地震、津波、火災）に見舞われていたため、山田町に派遣された上記の奥尻町職員は、担当する支援業務以外の面において、山田町から災害対応に関する様々な相談を持ちかけられていた（例 : 身元が不明な遺体の扱い方、仮設住宅の建設方法)。

②災害対応経験を引き継いで行くための方策等　奥尻町では、実務的な災害対応経験のノウハウを組織内で継承していくような取り組みは、現在特に行っていない。その一方で、北海道南西沖地震の教訓を生かすために、震災後に地域防災計画の大幅な見直しを行っている。その際、自組織内の様々な部署から災害対

応時の意見を募り、計画の中に盛り込んでいる。また、震災の記録集（「北海道南西沖地震・津波と災害復興」）などを用いて、職員同士で当時の対応状況を回顧したりしている。

奥尻町による外部向けの災害対応経験の継承の取り組みとしては、檜山振興局と共に立ち上げ、現在は奥尻島観光協会が窓口となっている「奥尻島津波語りべ隊」がその代表例として挙げられる。当時の様子や行政対応を島内外の行政関係者や住民に伝えていくこの取り組みにおいては、島外の行政関係者による視察や講演依頼の際に当時の行政対応に関するテーマが求められた場合は、奥尻町職員が対応することになっている。このような取り組み自体は奥尻島津波語りべ隊結成以前から行われていたが、東日本大震災後は特に需要が増え、島内でも 1 ヶ月に 3〜4 回ほどの頻度で実施されていた。現在はその対象が東日本大震災被災地に移っており、語りべ隊の依頼頻度も年に 1 回程度までに落ち着いている。

③災害対応経験の継承に関わる課題と今後のあり方　行政職員の数が逓減傾向にある中で、地方自治体単独で独自の職員研修を継続して行っていくことは、想像以上の困難が伴う。奥尻町もその例に漏れず、独自の取り組みはおろか、近年は人手不足により、外部研修に職員を派遣することもなかなかできていない。職員研修や災害対応経験の継承への取り組み以前に、職員の総数が減少していることが、奥尻町にとっての最大の課題となっている。言い換えれば、地方自治体が直面している人手不足が、結果的に、災害対応経験の継承をも阻害してしまっているのである。地方自治体を取り巻くこのような状況を踏まえれば、単独の地方自治体で防災研修や災害対応経験の継承に取り組むのではなく、特定の地域区分単位（例 : 奥尻町の場合は北海道庁または檜山振興局）で実施するのが現実的だといえる。

また、過去の被災経験を過信することも、継承に関わる大きな課題として指摘されている。例えば、日本海中部地震の際は津波の襲来まで 20 分程度の時間があったが、北海道南西沖地震の際は早いところで約 3 分後に津波が押し寄せている。日本海中部地震での被災経験により、北海道南西沖地震の際は避難のタイミングを誤ってしまい、津波の犠牲になってしまった者もいる。実際に経験しないとわからないことが多い災害対応において、どの経験が将来に渡って生かしていけるのかを見定めることは、簡単ではない。

（２）奥尻島観光協会

奥尻島観光協会（以下「観光協会」）は、震災経験を後世に伝えるための様々な活動を奥尻町と共に行っている。特に平成 24 年（2012 年）4 月に奥尻町と檜山振興局が連携して立ち上げた「奥尻島津波語りべ隊」は、平成 26 年（2014 年）

以降、観光協会が中心となって事業を進めている。同じく、奥尻町と共同で取り組んでいる「防災教育プログラム」では、復興・防災対策を「見る・聞く・学ぶ」ことのできる教育旅行の受け入れを積極的に行っている。本インタビュー調査（表４－４）では、以下の 3 点を中心に、観光協会による防災に係る取り組みについて聞いた。

1. 「奥尻島津波語りべ隊」の実施状況と内容について
2. 「防災教育プログラム」の実施状況と内容について
3. 「奥尻島津波語りべ隊」及び「防災教育プロジェクト」に関わる課題と今後のあり方について

表４－４．奥尻島観光協会インタビュー調査の概要

日　時：	平成 28 年（2016 年）8 月 26 日（金）10:00～
場　所：	奥尻島観光協会内
対応者：	事務次長
（計 1 名）	

①「奥尻島津波語りべ隊」の実施状況と内容について　奥尻町のインタビュー内容にも記載したとおり、「奥尻島津波語りべ隊」は東日本大震災後にピークを迎え、現在は年 1～2 回程度までに活動が落ち着いてきている。ピーク時においては、依頼の 8～9 割が島外からで、その多くは東日本大震災の被災自治体、議会、漁業関係者で占められていた。現在においても、行政機関が、主な依頼団体となっている。

奥尻町は、震災後、わずか 5 年で完全復興を宣言している（平成 10 年 3 月）。そのため、行政機関からは復旧・復興に関する依頼が最も多く、その語りべ内容としては、高台移転の進め方や課題が中心となっている。語りべ隊の話を聞きに来る行政機関（特に東日本大震災の被災自治体）にとっては、復旧・復興は現在進行形の災害対応業務である場合が多い。そのため、奥尻町の復旧･復興を知る職員から具体的な実務ノウハウを聞くことは、他の被災自治体にとって、貴重な災害対応経験の継承機会となっている。

②「防災教育プログラム」の実施状況と内容について　観光協会が窓口となり「防災教育プログラム」として中高生を本格的に受け入れ始めたのは、平成 22 年（2010 年）10 月からとなっている。この年は計 2 校（道内中学校、道内私立高校）、学生数としては計 239 名を島に迎え入れている。平成 23 年（2011 年）以降は毎年道内外の中学・高校を 1～3 校受け入れており、受け入れ学生数は年間 250～350 名となっている。防災教育プログラムの内容は、防災学習プログラ

ムを中心に、訪問団体の希望や滞在日数を踏まえて柔軟に対応している（図４－１）。

図４－１．防災教育（学習）プログラムを中心とした教育旅行プラン（基本プラン）
引用：奥尻町・奥尻島観光協会（2016）

③「奥尻島津波語りべ隊」及び「防災教育プログラム」に関わる課題と今後のあり方　東日本大震災からも既に 5 年以上の月日が経過しているため、語りべ隊の需要も低下してきている。そのため、現在の語りべ隊の活動は、依頼があった時にのみ対応しているという状況である。また、北海道南西沖地震から既に 23 年が経過しているが、今後時間と共に、災害対応経験を語り継げる語りべ（奥尻町職員含む）の数も減っていってしまう。語りべから教訓を受け継いだ震災未経験者が語りべ隊として活動することも可能だが、それでは文章による伝播とあまり変わらない。今後更に数十年が経過し、災害対応経験を持つ語りべがいなくなってしまえば、語りべ隊自体も存続できなくなる。

需要も少なく、今後の見通しも明るくない状況では、実施団体（観光協会）としても本格的に事業化しにくく、積極的な事業継続が更に難しくなってくる。特に外郭団体等が事業として災害対応経験の継承に取り組む場合は、他団体（例：地方自治体）からの補助金がない限り、最低限の経費回収（例：人件費）ができるよう、事業化を検討する必要がある。しかし、大きな需要が見込めない状況であれば、事業化の検討すら難しくなってくる。これらの状況を踏まえ、奥尻島津波語りべ隊の今後の方向性は現在のところまだはっきりしていないが、島外の

学生向けに実施している取り組み（防災教育プログラム内の震災体験談）については、今後も継続して実施していく予定である。

（３）新潟県

広域自治体として、新潟県は、県内の市町村と共に「災害対応業務の標準化」をキーワードに 3 つのワーキンググループ（「チームにいがた」、「広域避難の受け入れ」、「被災者台帳の導入検討」）を立ち上げて、大規模広域災害に対する具体的な課題についての検討を進めてきた。このワーキンググループには、県内 30 の基礎自治体のうち、26 の団体が参加していた。本インタビュー調査（表４－５）では、県庁内部での取り組み、及び県内の基礎自治体と連携して進めている取り組みを中心に、以下の 3 点について尋ねた。

1. 新潟県の災害対応経験について
2. 災害対応経験を職員に引く継ぐための方策について
3. 災害対応経験の継承に関わる課題と今後のあり方について

表４－５．新潟県インタビュー調査の概要

日　時：	平成 28 年（2016 年）7 月 12 日（金）11:00～			
場　所：	新潟県			
対応者：	防災局	防災企画課	総務班	副参事
（計 3 名）	防災局	防災企画課	防災企画班	政策企画員
	防災局	防災企画課	防災企画班	主任

①災害対応経験　新潟県は、平成 16 年（2004 年）の中越地震と平成 19 年（2007 年）の中越沖地震という 2 つの大規模地震だけでなく、河川の氾濫や雪害等の災害を繰り返し経験してきている。

②災害対応経験を職員に引く継ぐための方策等　新潟県は、災害対応経験の継承に関して、様々な取り組みを行っている。例えば、毎年、災害対策本部要員の図上訓練を実施しており、参加職員は 100 名前後で、主に風水害を対象としている。被災地への職員派遣についても、職員間で経験が共有できるように配慮している。例えば、熊本地震への職員派遣において、災害対応経験者を中心としながらも、未経験の防災担当職員等を一緒に派遣し、経験の共有化を図っている。また、災害時におけるより円滑な応援体制構築を目指すための会議を開催し、応援調整のスキームや被災者生活再建支援業務に係る支援システムの共同運用についても検討している。

新潟県では、広域自治体として、県内の基礎自治体と共に、既出の 3 つのワー

キンググループを通じて、災害対応に関する様々な課題について検討してきた。「チームにいがた」では、他県の応援に行くときの体制などについて、検討を行った。「広域避難の受け入れ」では、今後発生が予測されている首都直下地震などの際に広域避難の受け入れが必須になると考えられているため、どのようにすればスムーズな広域避難ができるかについて検討を行った。「被災者台帳の導入検討」では、新潟県中越沖地震の際に柏崎市で罹災証明の発行や家屋被害認定調査で苦労した経験を踏まえて、どのように被災者台帳の導入を行っていくかという検討を行った。ワーキンググループの検討結果については各市町村と情報を共有し、認識の統一を図っている。これらの取り組みは、広域自治体を中心とした複数団体による災害対応経験の継承の一例と見なすことができる。

③災害対応経験の継承に関わる課題と今後のあり方　県庁職員の退職等といったやむを得ない事情により、大規模災害を経験した職員が年々減少し、そうした経験やノウハウを組織として継承することが現状難しくなってきている。そのため、今後災害対応経験者が減少していっても、県として一定水準の災害対応業務ができるような体制作りに取り組んでいる。具体的には、災害対応経験者がいるうちに、過去の災害対応記録などを活用し、アフター・アクション・レビュー（AAR）が定着するようにしている。

（４）小千谷市

小千谷市は、新潟県中越地震の際に甚大な被害に遭っている。その際に得られた経験をもとに、平成 17 年（2005 年）に任意団体である「中越大震災ネットワークおぢや」を設立し、他団体も含めた災害教訓の継承に関する様々な取り組みを実施している（詳細は第 3 章「３．２．４．小千谷市」を参照）。本インタビュー調査（表４－６）では、市単独の取組みを中心に、主に以下の 3 点について尋ねた。

1. 小千谷市の災害対応経験について
2. 小千谷市で災害対応経験を引き継いでいくための方策について
3. 災害対応経験の継承に関わる課題と今後のあり方について

表４－６．小千谷市インタビュー調査の概要

日　時：	平成 28 年（2016 年）7 月 12 日（金）16：00～
場　所：	小千谷市役所（新潟県）
対応者：	危機管理課　危機管理・原子力安全対策係　係長
（計 2 名）	危機管理課　危機管理・原子力安全対策係　主査

①災害対応経験　現在、災害対応経験を有する職員（行政職）は、職員全体の 7 割程度となっている。ネットワークおぢや設立後は積極的に被災各地に支援を行っており、それらの対応経験者も記録に残している。職員が持つ災害対応経験（職員派遣含む）の記録については、人事担当課で管理を行っている。

②災害対応経験を引き継いで行くための方策等　地域防災計画は非常に情報量が多いため、災害初期に最低限このぐらいは知っておかなければならないという「小千谷市職員災害時初動マニュアル」を作成している。このマニュアルは、全職員に配布している。また、地域防災計画よりさらに細かな内容を記述している「災害時処理マニュアル」も作成している。

訓練については、3 年に 1 度、総合防災訓練を実施している。総合防災訓練を実施しない年については、地区別訓練を行っている。総合防災訓練では全課長に地域災害対策本部に参集してもらい、日赤や、婦人防火クラブ、自主防災組織等にも参加してもらっている。本部の図上訓練も実施しており、図上訓練は伝達訓練が中心となっている。

③災害対応経験の継承に関わる課題と今後のあり方　若手職員に災害対応経験をどう伝えていくかという点に関しては、市単独で体系的・組織的に対応できているところは多くない。しかし、主催しているネットワークおぢやでは、住家被害認定調査の研修等を行っている。ネットワークおぢやの研修会は、小千谷市の職員だけではなく、全国のネットワークおぢや会員自治体の職員も参加しており、参加者は税務課の家屋担当職員が中心となっている。税務課在籍中にこの研修会に参加し、後に部署異動を経ることで、業務対応のノウハウ（研修成果）を持った職員が庁内全体で増えていくと考えている。小千谷市によるネットワークおぢやを介した上記研修は、自組織だけに留まらない、他の団体も対象とした災害対応経験の継承への取り組みと見なすことができる。

（５）中越防災安全推進機構

中越防災安全推進機構は、中越地震に関する記録や研究活動の推進・支援等を行う目的で設立された公益社団法人である（中越防災安全推進機構、2016）。長岡市内に拠点を構える中越防災安全推進機構では、中越地震でもたらされた災害対応や復興に関する教訓をもとに、行政や教育機関、企業、民間団体等の組織と連携しながら、中越市民防災安全大学、「地域支援人材の育成」に関する実践研究、中越メモリアル回廊の維持・運営等の多彩な活動が実施されている。本インタビュー調査（表４－７）では、主に以下の 3 点について尋ねた。

1. 中越防災安全推進機構による自治体職員対象の研修講座について
2. 災害対応経験の継承に関する事業の課題と今後のあり方について
3. 災害対応における民間団体と行政機関の関係

表４－７．中越防災安全推進機構インタビュー調査の概要

日　時：	平成 28 年 7 月 13 日（水）15：00～
場　所：	中越防災安全推進機構
対応者：（計 1 名）	地域防災力センター　マネージャー・チーフコーディネーター

①中越防災安全推進機構による自治体職員対象の研修講座　自治体職員を対象とした研修講座については、中越地震の経験を伝える目的で、「中越防災研修講座」を実施している。この講座は 2010 年（平成 22 年）から開始したもので、当初は被災経験のない自治体の職員を対象に、講義形式で実施していた。近年は出張型の研修として、長岡市と協定を結んでいる地方自治体の職員を対象にこの研修講座を開催している。中身については、ワークショップを交えながら、災害対応に関する実務的な話をしている（現在は休止中）。

②災害対応経験の継承に関する事業の課題と今後のあり方　従来形式の中越防災研修講座の参加者は、自治体の危機管理担当者がほとんどであった。そこで、様々な部署の自治体職員が参加できるように、近年は出前（出張）型研修という形式で実施していた。その結果、ある地方自治体の出張研修では、防災・危機管理部局以外の様々な部署の職員にも参加してもらえるようになった。これにより、参加者が得た実務ノウハウが担当者レベルだけに留まらず、より組織全体に広まりやすくなると考えている。

③災害対応における民間団体と行政機関の関係　災害に関わる連携協働においては、様々な支援団体との信頼関係の構築がキーポイントとなる。中越防災安全推進機構では、長岡市における災害支援体制を構築するために、中越地震後の平成 22 年（2010 年）から、市内の支援団体と協力して中越地震における各団体の支援活動を検証し、今後の支援体制のあり方などについて検討を行った。ある程度検討が進んできた中で雪害や東日本大震災等の災害に遭遇したが、それにより、検討結果を踏まえて実際に活動を行うことができ、NPO・行政担当者・社協職員間で目的意識の共有や実際の連携・協働が行えるようになった。

また、中越防災安全推進機構は、中越地震における復興の局面において中間支援の役割を果たしており、被災後の住民対応については、行政・住民の対立構造を緩衝する民間団体の存在が重要だと考えている。そのため、地方自治体における災害対応においては、民間団体とのネットワーク構築（特に担当者レ

ベル）が、被災後の円滑な被災者支援に資すると言える。以上のような点を踏まえれば、自治体内業務に関する実務ノウハウを継承するだけでなく、地方自治体の災害対応に関わる諸団体との関係構築についても、自治体内で継承していく必要性が高いと言える。

（６）仙台市

2011（平成 23）年 3 月に発生した東日本大震災で甚大な被害を受けた仙台市は、平成 28 年（2016 年）で震災から 5 年目を迎えた。地震と津波による建物の被害は全壊・半壊・一部損壊を合わせ約 25 万 5,000 棟となっており、仙台市全世帯の半数が被災するという甚大な被害となった。発災翌日の 3 月 12 日には避難者数が 10 万 6,000 人に達し、仙台市の全人口の 10 分の 1 が避難をするという状況となった。また、避難者受け入れの為の避難所は、最大で 288 箇所（3 月 14 日）にも及んでいる。このように、東日本大震災だけを見ても、発災直後の災害対応から現在まで続く復興事業において、仙台市職員が実際に行った災害対応は多岐に渡る。本インタビュー調査（表４－８）では、主に以下の 3 点について尋ねた。

1. 自組織の災害対応経験について
2. 自組織内で災害対応経験を引き継いでいくための方策・訓練プログラム、各種のガイドライン、マニュアル、計画などについて
3. 災害対応経験の継承に関わる課題と今後のあり方について

表４－８．仙台市インタビュー調査の概要

日　時：	平成 28 年（2016 年）11 月 29 日（木）
場　所：	メール・電話
対応者：	危機管理室危機管理課　主査
（計 1 名）	

注：当初、面談形式でインタビューを実施する予定であったが、時間等の制約があり、電話とメールによる実施となった。

①災害対応経験　東日本大震災から 5 年以上（インタビュー時点）が経過し、どの被災自治体においても、職員の新陳代謝（退職と新規採用）が進み出している。しかし、仙台市における災害対応経験を有する職員の割合は、市全職員の 75%になると考えられている。この割合は、表４－９に示した根拠をもとに概算したものである。

表４－９．仙台市職員の災害対応経験者の割合計算根拠

計算根拠
・ H23.5.1 現在の職員（企業局等も含む）数　･･･　約 9,400 人（A） ※非常 3 号配備（全員参集）発令により全職員が何らかの災害対応に従事していると仮定
・ H23 年度～H27 年度末までの退職者　･･･　約 2,300 人（B） ※全員 H23.5.1 時点で在職していたものと仮定
・ H28.4.1 現在の経験者人数　･･･　約 7,100 人（C = A - B）
・ H28.4.1 現在の職員数　･･･　約 9,500 人（D）
経験者割合　･･･　75%（E = C/D）

上記に加え、2015 年（平成 27 年）の関東・東北豪雨の際にも、非常 3 号配備（全員参集）が発令されている。この発令により、理論的には、全職員が何らかの災害対応業務に従事した（最低限参集した）と考えることができる。そのため、現時点では、ほとんどの職員が災害対応経験（災害時に所属していた部署で求められる業務経験）を有していると考えることができる。なお、風水害の対応は、期間及び対応内容が限定的となる。そのため、関東・東北豪雨の対応においては、24 時間勤務職場の職員は、翌日のシフトを考慮し、動員されていなかった可能性もある。今回のインタビュー用に調査した上記数字は全数調査で算出していないため、この点には留意する必要がある。

②災害対応経験を引き継いで行くための方策等　現在仙台市は、危機管理・防災に関する研修をより体系的、計画的に進めていくために、「仙台市危機管理・防災対応力向上研修・訓練プログラム」の作成に取り組んでいる。このプログラムの作成開始に至った発端は、新たな行政課題が発生する度に、仙台市職員研修所における防災科目の比重が縮小されていってしまう実情にある。このプログラムでは、以下の 3 つの目的が設定されている：

A) 東日本大震災を経験したことによる職員の高い危機管理・防災意識を本市の風土として定着させる
B) 危機管理・防災に関する知識、技能を向上させ、今後の大規模災害に備える
C) 他地域における大規模災害発生時に迅速かつ効果的な支援を行える体制を構築する

③災害対応経験の継承に関わる課題と今後のあり方　仙台市では、様々な行政課題への対応の必要性から、職員が日常業務に追われており、災害対応経験を引き継いでいくことの重要性は認識しながらも、組織内で十分に経験を引き継ぐことができているとは言い難い。同時に，危機管理・防災部局以外の部局の職員

にとっては、危機管理・防災業務は二次的な仕事という意識が根強い。これらの点は、震災の経験・ノウハウを継承していく上で、大きな課題として挙げられる。

また、公的な記録誌等に残される震災の記録や経験は当たり障りのないものになりがちで、実際の災害対応の「生々しさ」といったものが排除されやすい。そのため、過去の災害対応経験が無味乾燥な記録として後の職員に伝えられてしまい、結果的に職員の意識に残りにくくなってしまっている。この点も、災害対応経験の継承における課題として挙げられる。

（7）東京都

東京都は、阪神・淡路大震災を契機に東京都震災復興マニュアルを策定し、東日本大震災の教訓をもとにマニュアルの見直しを行い、平成 28 年（2016 年）3 月に公表している。このマニュアルでは、大都市圏に立地する自治体が被災後当該地域においてどのようにして素早く復旧・復興できるかという視点のもと、東京都民の生活に直結する施策として、「都市復興」、「住宅復興」、「産業復興」、そして「くらし復興」の 4 つの分野に分けたものとなっている。本インタビューでは、東京都で準備・訓練を進めている災害対応業務パッケージ「被災者生活再建支援システム」の基本的なコンセプトを中心に、担当職員に話を伺った。被災者生活再建支援システムは、災害発生直後の被害調査に始まり、り災証明書の発行、そしてその後の被災者支援（例：税・保険料の減免や各種の給付金等）まで、被災後必要となる被災者支援業務を含んだ総合的な業務パッケージとなっている。これらの業務は被災住民の生活再建に直接関係しているため、東京都では、都内区市町村で広く導入するための阻害要因などを調査しながら、被災後における基礎自治体の迅速な復旧・復興に資する準備に取り組んでいる。本インタビュー調査（表４－１０）では、主に以下の 3 点について尋ねた。

1. 東京都の災害対応経験について
2. 災害対応経験を職員に引く継ぐための方策について
3. 災害対応経験の継承に関わる課題と今後のあり方について

表４－１０．東京都インタビュー調査の概要

日　時：	平成 28 年（2016 年）8 月 8 日（月）15:30～
場　所：	東京都庁内
対応者：	総務局総合防災部　情報統括担当課長
（計 2 名）	総務局総合防災部　情報統括担当課長

①災害対応経験　東京都は、豊島区における水害や平成 25 年（2013 年）の大島町における土砂災害の際に、被災者生活再建支援システムを活用した災害対応を経験している。また、他の地域で災害が発生した場合には積極的に職員を派遣し支援を行ってきており（例：阪神淡路大震災、東日本大震災）、さらには京都府福知山市豪雨災害や熊本地震では、被災地が当該システムを導入したこともあり、都内区市町村と共に被災地域に赴き、当該システムを活用した支援を実施している。

②災害対応経験を引き継いで行くための方策等　被災者生活再建支援システムの目的は、発災直後から必要となる被災者支援業務フロー全般の標準化、及び被災者支援業務の支援・標準化となっている。例えば、応急危険度判定を実施するには建築士資格が必要となるが、住家の被害認定には資格要件がない。被災者生活再建支援システムを用いれば、担当職員以外の職員でも、あらかじめ定められた調査フローに従いながら、調査業務を滞りなく実施することが可能となる。また、複数の自治体が同一システムを導入することにより、自治体間での相互応援が可能となる。

当該システムでは、発災で建物が倒壊した際に、いかに迅速に被害認定を実施するかという点が重視されている。東京都では、本システムを都内基礎自治体が導入しやすいよう、さまざまな施策を進めている。現時点（平成 28 年 8 月時点）では、都内 15 団体でこのシステムが導入されている。一方、システム導入に踏み切れない基礎自治体においては、導入・運用コストが課題となっている。東京都としては、これらの自治体に当該システムの機能や被災者支援における有効性を理解してもらえるよう、当該システムを用いた罹災証明書交付訓練を毎年実施している。

③災害対応経験の継承に関わる課題と今後のあり方　東京都はこれまでも大規模災害発生時には積極的に職員派遣を行っており、これらの経験から、支援先の状況によって、支援内容も大きく変化することを実感している。発生地域（例：都市部、郊外）や災害種別（例：風水害、地震、津波）、支援時期（例：初動期、復興期）により災害対応の内容は大きく異なり、また、災害対応業務における法改正の影響も考慮する必要がある。そのため、過去の災害事例から得られた知識や経験に固執し過ぎないよう、災害対応における重要点として、「職員が状況に応じた判断能力を身につけられるよう、日ごろから訓練を繰り返すこと」、「状況に応じた臨機応変な対応について考える力を持つこと」などを挙げている。過去の災害対応経験得られたこのような教訓を次世代職員に伝えていくことも、一つの継承のあり方と見なすことができる。

同じ地域で同じような災害が同じ被害規模で発生するのであれば、災害対応業務はマニュアル化が可能だと言える。しかし、実際は、災害種別や発災する季

節や時間帯、被災地の地域性などにより、その対応は異なってくる。災害対応をマニュアル化する際は、災害が持つこれらの不確実性を考慮する必要がある。

（８）豊島区

豊島区では、平成 25 年（2013 年）より、被災者生活再建支援システムの本格運用を開始している。本格運用までの間、システム導入の検討として産官学による実証実験（京都大学・新潟大学・NTT 東日本・東京都・豊島区）を行っており、打ち合わせの開始から本格運用までに 1 年の時間を要している。本インタビュー調査（表４－１１）では、豊島区が基礎自治体として導入している被災者生活再建支援システムの話を中心に、主に以下の 3 点について尋ねた。

1. 豊島区の災害対応経験について
2. 災害対応経験を職員に引く継ぐための方策について
3. 災害対応経験の継承に関わる課題と今後のあり方について

表４－１１．豊島区インタビュー調査の概要

日　時：	平成 28 年（2016 年）8 月 23 日（火）15:00～
場　所：	豊島区
対応者：	総務部　防災危機管理課　課長
（計 2 名）	総務部　防災危機管理課　係長（計画・情報）

①災害対応経験　豊島区は平成 25 年(2013)年 8 月に豪雨災害を経験しており、床上・床下浸水（103 軒）などの被害に遭っている。この豪雨災害では、当該システムを用いながら、実際にり災証明書の発行業務等を行っている。熊本地震発生直後には、既に現地調査に入っていた教育研究機関から現地被災者支援への応援依頼があり、その後実際に現地入りしている。その際豊島区は、被災地支援の一環として、被災者生活再建支援システムの機材貸与、及び当該システムの操作に精通した区職員の派遣を実施している。また、支援システムに関連する職員派遣以外においても、これまで東日本大震災や中越地震等の大規模災害時には、積極的に職員派遣を行っている。

②災害対応経験を引き継いで行くための方策等　被災者生活再建支援システムは、被災者に関わる災害対応業務を単純化・細分化する業務マネジメントの仕組みと見なすことができる。このシステムの導入により、各業務に必要な手順や業務分担を明確にすることができ、災害発生時においても、人材不足（特定の業務を行うことのできる職員が不足する）に陥る可能性を低減することができる。また、このシステムを使えば、どの職員が担当しても、一定の公平性と正確性を保

つ水準で各業務を遂行することが可能となる。

既述のとおり、豊島区は熊本地震や東日本大震災、中越地震等においても職員派遣を行っており、派遣終了後には、被災者支援にあたった職員を交えた報告会を実施している。この報告会への参加だけで、災害対応業務のノウハウが継承できているとは考えていない。しかし、この報告会は、派遣されていない職員にとって、当該業務の様子や災害対応業務に関わる現行の法制度等についての知識を深める機会となっている。

③災害対応経験の継承に関わる課題と今後のあり方　被災者生活再建支援システムは、もともと地震災害を想定して設計されていた。しかし、豊島区での豪雨災害、平成 25 年（2013 年）に発生した福知山水害や京都水害によって、水害発生時の支援業務にも対応できるようにシステムの改良が行われている。当該システムの汎用性をより高める（様々な種類の災害に対応できるようにする）ためには、今後も実際の運用を経ながら、適宜改良を重ねて行くことが必要となる。

災害対応経験については、逐条解説をどれだけ読んでも、実際に被災地で対応にあたらなければ、災害対応に係る法制度を頭に入れるのは難しいと考えている。この意味においては、ノウハウの継承は難しく、経験と訓練を積むということがより重要だと考えている。「訓練でできないことは本番でもできない」ため、職員派遣等によって災害対応業務の経験を得ることは、決して無駄にはならないと考えている。

第４節　考察

本章では、過去に大きな自然災害に見舞われた地域の地方自治体及び関係団体を中心に、災害対応経験の継承に関する取り組みについてインタビュー調査を実施した。各団体の担当者から直接話を伺うことで、前章では把握し切れなかった詳細や取り組みの現状、課題等が明らかとなった。ここでは本インタビュー調査の考察として、前章で分類した継承の 3 区分（「自組織－自組織」型、「自組織－他組織」型、他組織－自組織」型）を用いながら、各団体による継承への取り組みをまとめる。

最初に、「自組織－自組織」型（自組織が持つ災害対応経験を自組織内で継承させていく方法）の主な取り組みを表４－１２に示す。「自組織－自組織」型に関しては、各団体によって様々な取り組みが行われており、大きく分けると①既存計画の見直しや簡易マニュアルの作成（小分類Ⅰ）、②検討会・報告会等の開催（小分類Ⅱ）、③災害対応経験を有する職員の把握・管理（小分類Ⅲ）、④訓練・研修会等の開催（小分類Ⅳ）、となる。これらの中には、他の地方自治体でもすぐに応用可能な取り組みもある（小分類Ⅰ やⅢ）。例えば、緊急時に分厚い地域防災計画を見直すことは難しいが、初動期の優先事項（例：召集連絡）のみを記

載した業務リストがあれば、より迅速な初動対応が可能となる。この業務リストの作成自体も、過去の災害対応経験（分厚い地域防災計画は緊急時に確認しにくい）を生かした業務改善の一例と言える。

表４－１２．「自組織－自組織」型の主な取り組み例

No.	取り組み内容	主な取り組み団体	小分類
1	災害対応に関わる計画の見直し	奥尻町・東京都　ほか	Ⅰ
2	ワーキンググループの立ち上げ・開催	新潟県	Ⅱ
3	災害対応経験を有する職員の把握・管理	新潟県・小千谷市	Ⅲ
4	防災訓練等の実施	奥尻町・新潟県・小千谷市　ほか	Ⅳ
5	災害対応に関わる研修会の実施	小千谷市・仙台市[1]	Ⅳ
6	災害対応に関わるマニュアルの作成	小千谷市・東京都	Ⅰ
7	職員派遣完了後の報告会	豊島区	Ⅱ

注：インタビューで判明した取り組みのみを記載

[1] 現在作成中

続いて、「自組織－他組織」型（自組織が持つ災害対応経験を他組織に伝えていく方法）の取り組みを表４－１３に示す。新潟県のワーキンググループと小千谷市の住家被害認定調査実地研修会は他の自治体も含めた取り組みであり、自組織から他組織へのノウハウ伝播が可能なため、「自組織－他組織」型にも分類している。これらの取り組みを見ると、主に①職員派遣によるノウハウの外部発信、②講演会・研修会・検討会を通した外部発信、の２つにまとめることができる。表４－１３には記載していないが、東京都による被災者生活再建支援システムの都内基礎自治体への導入支援は、「自組織－他組織」型に近い取り組みと言える。

表４－１３．「自組織－他組織」型の主な取り組み例

No.	取り組み内容	主な取り組み団体
1	災害対応経験を有した職員の派遣	奥尻町・豊島区　ほか
2	語りべ隊の主催	奥尻町・奥尻島観光協会
3	ワーキンググループの立ち上げ・開催	新潟県
4	災害対応に関わる研修会の実施	小千谷市・中越防災安全推進機構

注：インタビューで判明した取り組みのみを記載

最後に、「他組織－自組織」型（関係団体や民間企業による研修会や業務支援・標準化システムを利用する方法）の取り組みを取り上げる（表４－１４）。新潟県のワーキンググループでは他の自治体のノウハウや経験を自組織に取り入れることが可能なため、「他組織－自組織」型にも分類している（例：柏崎市の被災経験を踏まえたワーキンググループでの「被災者台帳の導入検討」）。支援・標準化システムの導入・運用は、システムの種類によってコスト面が課題として残るが、被災者対応業務の効率化は被災住民と被災自治体双方に大きなメリットがあると言える。なお、今回インタビュー対象となった自治体も外部の防災研修等に参加していると思われるが、ここでは分類を割愛する。

表４－１４．「他組織－自組織」型の主な取り組み例

No.	取り組み内容	主な取り組み団体
1	ワーキンググループの立ち上げ・開催	新潟県
2	災害対応業務を支援・標準化するシステムの導入・運用	東京都・豊島区

注：インタビューで判明した取り組みのみを記載

インタビュー対象となった地方自治体の多くは、過去に大きな自然災害に被災している。そのため、災害対応経験の継承への取り組みは、特に意識的に行われていると言える。また、ここでは取り上げることができなかったが、上記以外にも、対象団体によって様々な継承への取り組みが行われている。

今回用いた 3 つの区分はあくまで本事業における便宜上の分類であり、各取り組みの優劣や程度を評価するものではない。この点を念頭に置きながら、全体を通して特に顕著な取り組みを 1 つ挙げるとすれば、複数の団体が協働して実施している取り組みが挙げられる（例：新潟県のワーキンググループ、小千谷市の住家被害認定調査実地研修会）。特に新潟県においては、広域自治体と基礎自治体が一体となり、県単位で過去の被災経験を踏まえた様々な検討が行われていた。複数の団体が協働することにより、効率性を高められるだけでなく（時間・労力の節約）、単独の自治体では検討が難しい課題にも取り組むことが可能となる（例：広域避難の受け入れ）。

他方、今回インタビュー対象となった地方自治体からは、人手不足や業務過多により、災害対応業務の継承に十分取り組めていない現状も訴えられていた。時間経過による災害対応経験の希薄化・風化も懸念材料として挙げられており、過去に大災害に見舞われた地方自治体とっても、当該経験の継承は決して簡単なことではないことが明らかとなった。災害対応経験の継承におけるこれらの課題は、非被災自治体も含め、より包括的に検討する必要がある。

第５章　調査Ⅱ：　質問紙調査

第１節　質問紙調査の目的

前章では、主に被災自治体、及び地方自治体の災害対応経験の継承に資する取り組みを行っている関係団体を対象に、インタビュー調査を実施した。本章では、災害対応経験の継承について、全国の都道府県及び市町村を対象に、質問紙調査を実施する。本質問紙調査を通し、近年大きな自然災害に見舞われていない団体も含めて、地方自治体による継承への取り組み状況を包括的に検討する。

第２節　質問紙調査の方法

本質問紙調査では、全国の都道府県及び市町村の防災・危機管理部局に協力を依頼し、質問紙調査を実施した。実施に際しては、ウェブ上で質問項目に回答をしてもらうインターネット調査法を用いた。インターネット調査については、民間の調査会社に委託するのではなく、インターネット調査実施用のソフトウェア（SurveyMonkey）を用いて、項目の作成及び回答の回収を実施した。対象詳細や用いた質問項目、実施手続きについては、以下の各項に記載する。

（１）調査対象

全国の 47 都道府県及び 1,741 市区町村を対象とした（計 1,788 団体）。回答は各団体の防災・危機管理担当部局、または当該業務の担当職員に依頼した。その際、団体が特定できる回答（団体名や部署名等）は開示しない条件で協力を依頼している。質問項目によっては防災・危機管理部局での回答が困難なものもあるため（例：職員数）、関係部局と協力のうえ回答してもらうよう併せて依頼した。

（２）質問項目の分類

質問項目は大きく分けて 5 つの項目群に分かれており、それぞれ「所属団体に関する項目」（7 項目）、「災害対応経験に関する項目」（7 項目）、「災害対応経験の継承への取り組みに関する項目」（13 項目）、「災害対応業務支援システムに関する項目」（4 項目）、そして「回答者に関する項目（任意項目）」（5 項目）の計 36 項目となっている。実際に用いた質問紙は、巻末にある「第８章　参考資料」の「第１節　質問紙項目」に掲載されている。以下に、本質問紙調査の用語定義を示す。なお、本質問紙調査には、上記以外にもいくつかの予備項目が含まれていたが、当報告書での報告は割愛する。

- 「災害対応業務」　…　被災後に自治体が実施する業務全般
- 「災害対応経験」　…　被災後に自治体が実施する業務全般の経験（職員派遣での経験を含み、災害種別は問わない）
- 「災害対応業務に特化した情報システム」　…　被災後の行政事務で用いる情報システム

（３）質問紙調査の実施手続き

最初に全国 1,788 の都道府県及び市区町村に郵送で依頼状を送付し、調査への協力を依頼した。この依頼状には質問紙が掲載されているウェブページへのアクセス方法が記載されており、調査協力に同意した団体には、調査期間内に当該ページへアクセスしてもらうよう依頼した。質問紙への回答は基本的にウェブ上で行ってもらったが、外部へのインターネットアクセスを制限している団体もあるため、表計算ファイル形式の質問紙（当協会のウェブサイト上に掲載）による回答方法も用意した（回答後電子メールの添付ファイルとして回収）。調査期間は、平成 28 年（2016 年）11 月 17 日から 12 月 15 日までとした。

第３節　質問紙調査の結果

1,788 団体に調査依頼をし、期限までに 491 団体から回答があった（回収率 27.5%）。以下に項目群順に沿って単純集計または記述統計の結果を示すが、項目によっては他の項目とのクロス集計で結果を記載している（各質問項目の実際の記述内容や選択肢は巻末の「８．１．質問紙項目」を参照）。空欄回答は欠損値として扱っているため、項目ごとに回答数が異なっている点に留意する必要がある（項目や区分ごとの回答数は都度 n で表記）。

（１）「所属団体に関する項目」（Q1～7）

最初に、回答団体の属性に関する結果を示す。回答団体の所属地域（Q3）は、表５－１に示すとおりとなっている。表５－１には平成 26 年（2014 年）1 月時点における地域別の都道府県市区町村割合も示されており、当該割合と本質問紙調査の地域別回答割合を比較すると、北海道・東北が若干高く、逆に関東・甲信越は低くなっている。結果を解釈する際は、この点に留意する必要がある。なお、Q1 と Q2 は自治体名及び部署名に関する項目のため、記載を省略する。

表５－１．回答団体の所属地域（Q3）

No.	地域	回答数	割合	実際の地域別市町村割合[*1]
1	北海道・東北	146	29.7%	23.3%
2	関東・甲信越	98	20.0%	24.2%
3	東海・北陸	82	16.7%	13.8%
4	近畿	47	9.6%	11.4%
5	中国・四国	47	9.6%	11.6%
6	九州・沖縄	71	14.5%	15.7%

[*1] 地方自治情報センター（2014）を基に算出

N = 491

次に、「近年特に重点的に対策を講じている自然災害の種類」（Q4）について、7 つの選択肢から回答を求めた（複数回答）。最も重点的に対策が講じられている自然災害は「風水害」（82.3%）、次いでほぼ同じ割合で「地震」（82.1%）、そして「土砂災害」（72.1%）の順となった（図５－１）。「津波」（37.5%）や「火山噴火」（11.4%）、「大規模事故」（13.6%）は地域性（例：海岸地域、火山有無、原発施設の有無）の影響が大きいため、前出の 3 つの自然災害よりも重点的に対策が講じられている割合が相対的に低かった。「その他」（2.0%）については、主に「雪害」が挙げられていた。

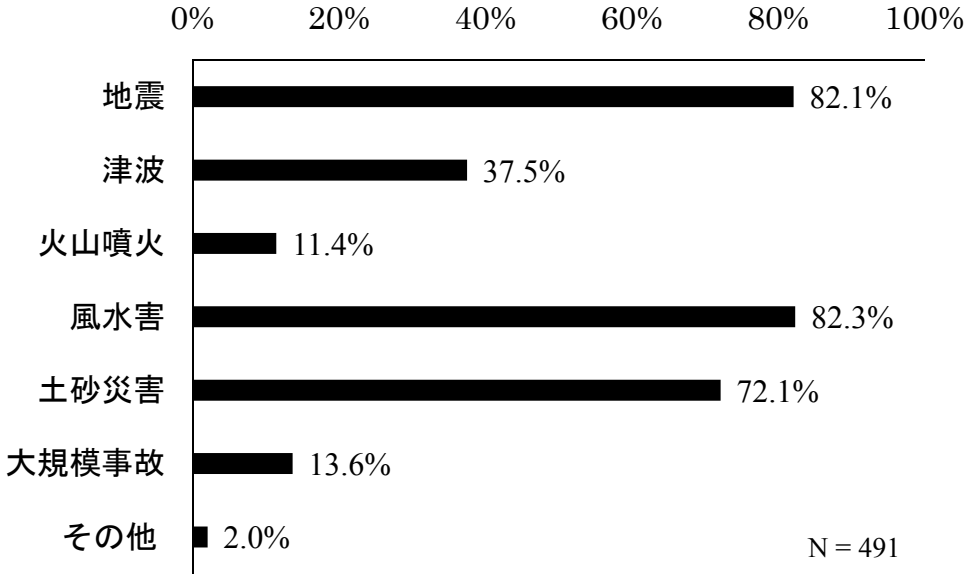


図５－１．近年特に重点的に対策を講じている自然災害（Q4）

回答団体のおおよその職員数（一般行政職数）を自由記述で回答してもらったところ（Q5）、平均が 669.8 人となっていた。都道府県（19 団体）を除き、これらの回答を職員数別に 3 区分（小規模、中規模、大規模）に分けた（表５－２）。以降の分析では、この 4 区分を“自治体規模”として用いる場合があるが、結果を解釈する際は区分間のサンプル数の差異に留意する必要がある。

表５－２．回答団体のおおよその職員数（Q5）

No.	区分	回答数	割合
1	小規模市町村（200 人未満）	197	40.1%
2	中規模市町村（200 人以上 600 人未満）	165	33.6%
3	大規模市町村（600 人以上）	110	22.4%
4	都道府県	19	3.9%

N = 491

回答者の防災・危機管理業務の従事状況（Q6）について、「防災・危機管理部署（専任)」、「その他部署（兼任)」、「その他」の 3 つの選択肢から回答を求めたところ、約 6 割が防災・危機管理部署での専任、約 4 割が他部署での兼任という結果となった（表５－３)。同様に、各団体において防災・危機管理業務に専任で従事している職員数（非常勤含む）を自由記述で回答してもらったところ（Q7)、平均 6.5 人となっていた。この回答を 4 区分に分け（0 人、1 人以上 5 人未満、5 人以上 10 人未満、10 人以上)、Q5 で示した自治体規模別に集計したところ、小規模市町村の約 4 割において、防災・危機管理業務の専任職員がいないことが判明した（表５－４)。

表５－３．回答者の所属部署（Q6）

No.	項目	回答数	割合
1	防災・危機管理部署（専任）	294	59.9%
2	その他部署（防災・危機管理業務兼務）	189	38.5%
3	その他	8	1.6%

N = 491

表５－４．自治体規模別の専任職員数（Q7）

	防災・危機管理業務に専任で従事している職員数（非常勤含む）			
自治体規模	0 人	1 人以上 5 人未満	5 人以上 10 人未満	10 人以上
小規模市町村	78	105	11	3
(n = 197)	(39.6%)	(53.3%)	(5.6%)	(1.5%)
中規模市町村	13	92	55	5
(n = 165)	(7.9%)	(55.8%)	(33.3%)	(3.0%)
大規模市町村	0	15	49	46
(n = 110)	(0.0%)	(13.6%)	(44.5%)	(41.8%)
都道府県	0	0	1	18
(n = 19)	(0.0%)	(0.0%)	(5.3%)	(94.7%)
全体	91	212	116	72
(N = 491)	(18.5%)	(43.2%)	(23.6%)	(14.7%)

カッコ内は各区分（行）における割合

（２）「災害対応経験に関する項目」（Q8～14）

ここからは、各回答団体が有する災害対応経験に関連する項目の結果を記述する。最初に、平成 22 年（2010 年）以降に設置した災害対策本部の回数（Q8）について、7 つの回数区分を自治体規模別に集計した（表５－５)。どの自治体

規模でも「1 回以上 5 回未満」が最も割合が多くなっているが、都道府県のみ、「20 回以上」の割合が 2 割を超えている（21.1%）。これは、回答団体の中に、気象庁から一定の警報が発表された場合に自動的に災害対策本部が設置される都道府県が含まれていたためである。

表５－５．自治体規模別の災害対策本部設置回数（Q8）

	自治体規模			
回数区分	小規模市町村（n = 197）	中規模市町村（n = 165）	大規模市町村（n = 110）	都道府県（n = 19）
0 回	54（27.4%）	28（17.0%）	20（18.2%）	1（5.3%）
1 回以上～5 回未満	102（51.8%）	82（49.7%）	65（59.1%）	11（57.9%）
5 回以上～10 回未満	18（9.1%）	26（15.8%）	14（12.7%）	2（10.5%）
10 回以上～15 回未満	8（4.1%）	8（4.8%）	4（3.6%）	0（0.0%）
15 回以上～20 回未満	3（1.5%）	4（2.4%）	1（0.9%）	1（5.3%）
20 回以上	8（4.1%）	14（8.5%）	3（2.7%）	4（21.1%）
不明	4（2.0%）	3（1.8%）	3（2.7%）	0（0.0%）

カッコ内は各区分（列）における割合

N = 491

平成 22 年（2010 年）以降における他の自治体からの職員派遣（一般行政職の職員）の受け入れ有無（Q9-1）については、自治体規模別及び地域別で集計した。まず自治体規模別については（表５－６）、自治体規模が小さいほど、職員派遣の受け入れ割合も相対的に低くなっていることが判明した（小規模市町村で 6.1%、中規模市町村で 9.8%）。一方、地域別（表５－７）については、平成 22 年（2010 年）以降に大きな災害のあった地域（東北での東日本大震災、九州での熊本地震）において、職員派遣を受け入れた割合が高くなっている（北海道・東北で 14.4%、九州・沖縄で 16.9%）。全体としては、過去 5 年間において他の地方自治体から職員の派遣を受け入れた団体は、1 割弱（9.4%）となっていた。

表５－６．自治体規模別の職員派遣の受け入れ有無（Q9-1）

自治体規模	回答			計
	はい	いいえ	わからない	
小規模市町村	12	180	4	196
	(6.1%)	(91.8%)	(2.0%)	
中規模市町村	16	146	1	163
	(9.8%)	(89.6%)	(0.6%)	
大規模市町村	15	91	4	110
	(13.6%)	(82.7%)	(3.6%)	
都道府県	3	16	0	19
	(15.8%)	(84.2%)	(0.0%)	
全体	46	433	9	488
	(9.4%)	(88.7%)	(1.8%)	

カッコ内は各区分（行）における割合

表５－７．地域別の職員派遣の受け入れ有無（Q9-1）

地域区分	回答			計
	はい	いいえ	わからない	
北海道・東北	21	123	2	146
	(14.4%)	(84.2%)	(1.4%)	
関東・甲信越	4	89	4	97
	(4.1%)	(91.8%)	(4.1%)	
東海・北陸	2	79	1	82
	(2.4%)	(96.3%)	(1.2%)	
近畿	3	42	0	45
	(6.7%)	(93.3%)	(0.0%)	
中国・四国	4	43	0	47
	(8.5%)	(91.5%)	(0.0%)	
九州・沖縄	12	57	2	71
	(16.9%)	(80.3%)	(2.8%)	
全体	46	433	9	488
	(9.4%)	(88.7%)	(1.8%)	

カッコ内は各区分（行）における割合

平成 22 年（2010 年）以降に実施した被災自治体への職員派遣（Q9-2）についても、自治体規模別及び地域別で集計した。自治体規模別（表５－８）では、小

規模市町村の実施割合の低さ（60.4%）が顕著となっている。地域別（表５－９）では、北海道・東北（58.2%）を除けば、どの地域も 8 割以上を示していた。

表５－８．自治体規模別の職員派遣実施有無（Q9-2）

	回答			
自治体規模	はい	いいえ	わからない	計
小規模市町村	119	76	2	197
	（60.4%）	（38.6%）	（1.0%）	
中規模市町村	148	16	0	164
	（90.2%）	（9.8%）	（0.0%）	
大規模市町村	108	2	0	110
	（98.2%）	（1.8%）	（0.0%）	
都道府県	19	0	0	19
	（100.0%）	（0.0%）	（0.0%）	
全体	394	94	2	490
	（80.4%）	（19.2%）	（0.4%）	

カッコ内は各区分（行）における割合

表５－９．地域別の職員派遣実施有無（Q9-2）

	回答			
地域区分	はい	いいえ	わからない	計
北海道・東北	85	60	1	146
	（58.2%）	（41.1%）	（0.7%）	
関東・甲信越	82	15	1	98
	（83.7%）	（15.3%）	（1.0%）	
東海・北陸	77	4	0	81
	（95.1%）	（4.9%）	（0.0%）	
近畿	42	5	0	47
	（89.4%）	（10.6%）	（0.0%）	
中国・四国	45	2	0	47
	（95.7%）	（4.3%）	（0.0%）	
九州・沖縄	63	8	0	71
	（88.7%）	（11.3%）	（0.0%）	
計	394	94	2	490
	（80.4%）	（19.2%）	（0.4%）	

カッコ内は各区分（行）における割合

回答団体に「首都直下地震緊急対策区域」（Q9-3）及び「南海トラフ地震防災対策推進地域」（Q9-4）の指定有無を尋ねたところ、前者は 13.3%、後者は 34.8%という結果となった（表５－１０）。続いて、平成 22 年（2010 年）以降における災害救助法の適用回数（Q10）、及び激甚災害の指定回数（Q11 本激、Q12 局激）を回答してもらった（表５－１１）。計 107 団体が災害救助法の適用を 1 度以上受けており（「1 回」～「6 回以上」の計）、全体の割合としては 21.8%となっていた。激甚災害指定については、1 度以上の本激指定が全体の 20.2%（99 団体）、1 度以上の局激指定が全体の 6.9%（34 団体）となっていた。以降の分析では Q10 の項目を用い、災害救助法の適用を 1 度でも受けている団体を“被災自治体”（107 団体）、受けていない団体を“非被災自治体”（358 団体）として扱う（不明は 26 団体）。

表５－１０．首都直下地震（Q9-3）及び南海トラフ地震（Q9-4）の指定有無

項目	回答			計
	はい	いいえ	わからない	
貴自治体は、「首都直下地震緊急対策区域」に指定されている（Q9-3）	65 （13.3%）	416 （85.1%）	8 （1.6%）	489
貴自治体は、「南海トラフ地震防災対策推進地域」に指定されている（Q9-4）	170 （34.8%）	308 （63.0%）	11 （2.2%）	489

カッコ内は各項目における割合

表５－１１．災害救助法適用回数（Q10）及び激甚災害指定回数（Q11、Q12）

回数区分	項目		
	災害救助法	激甚災害（本激）	激甚災害（局激）
0 回	358（72.9%）	351（71.5%）	408（83.1%）
1 回	80（16.3%）	66（13.4%）	28（5.7%）
2 回	16（3.3%）	24（4.9%）	3（0.6%）
3 回	4（0.8%）	2（0.4%）	1（0.2%）
4 回	5（1.0%）	2（0.4%）	0（0.0%）
5 回	2（0.4%）	2（0.4%）	1（0.2%）
6 回以上	0（0.0%）	3（0.6%）	1（0.2%）
不明	26（5.3%）	41（8.4%）	49（10.0%）

カッコ内は各区分（列）における割合

N = 491

災害対応経験を有する職員のおおよその把握状況（Q13）を被災経験別に集計

したところ、被災自治体（62.6%）のほうが非被災自治体（53.4%）よりも僅かに把握割合が高かった（表５－１２）。全体では、過半数（54.8%）の自治体が、災害対応経験を有する職員を組織内でおおよそ把握できていることになる。続いて、平成 22 年（2010 年）以降に回答団体が実施したことのある災害対応業務（Q14）について、10 の選択肢から回答を求めたところ、図５－２の結果となった（複数回答）。最も実施割合の高かったのは「り災証明書の発行業務」（63.5%）、次いで「避難所開設・管理運営業務」（60.5%）、「災害対策本部運営支援業務」（54.6%）の順となっていた。「その他」の回答としては、応急給水や物資輸輸送、家屋被害認定調査、応急危険度判定、災害廃棄物処理等が挙げられていた。

表５－１２．災害対応経験を有する職員の把握状況（Q13）

	回答			
被災経験	おおよそ把握している	把握していない	把握しているかどうかわからない	該当しない・不明
なし（n = 358）	191（53.4%）	96（26.8%）	32（8.9%）	39（10.9%）
あり（n = 107）	67（62.6%）	25（23.4%）	7（6.5%）	8（7.5%）
不明（n = 26）	11（42.3%）	8（30.8%）	2（7.7%）	5（19.2%）
全体（N = 491）	269（54.8%）	129（26.3%）	41（8.4%）	52（10.6%）

カッコ内は各区分（行）における割合

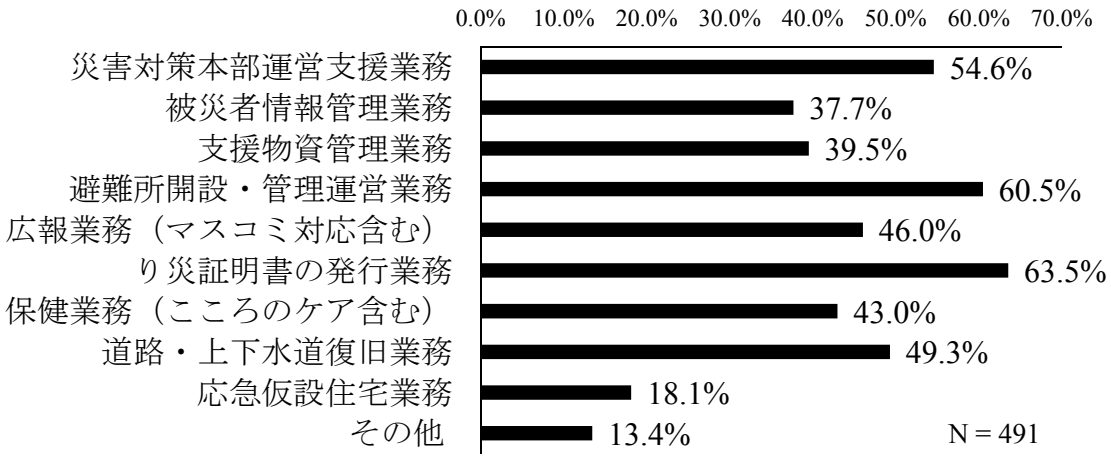


図５－２．平成 22 年以降に実施したことのある災害対応業務の割合（Q14）

（３）「災害対応経験の継承への取り組みに関する項目」（Q15～27）

各回答団体による災害対応経験の継承への取り組みについて、計 13 項目を用いて状況把握を行った。非常時優先業務一覧の作成状況（Q15-1）については、被災有無に係らず、3 割程度の自治体が作成していた（表５－１３）。非常時優先業務一覧の掲示状況（Q15-2）についても被災経験で大きな差は見られなかったが（表５－１４）、実施割合は全体でも 1 割（7.2%）をきっていた。

表５－１３．非常時優先業務一覧の作成状況（Q15-1）

	「発災直後に主要な事項が確認できるよう、発災後に実施する主な非常時優先業務の一覧（A4 で 1 枚程度）を作成している」			
被災経験	はい	いいえ	わからない	計
なし	114	236	8	358
	(31.8%)	(65.9%)	(2.2%)	
あり	36	69	1	106
	(34.0%)	(65.1%)	(0.9%)	
不明	7	19	0	26
	(26.9%)	(73.1%)	(0.0%)	
全体	157	324	9	490
	(32.0%)	(66.1%)	(1.8%)	

カッコ内は各区分（行）における割合

表５－１４．非常時優先業務一覧の掲示状況（Q15-2）

	「発災後に実施する主な非常時優先業務の一覧（A4 で 1 枚程度）が庁舎内に平常時から常時掲示されている」			
被災経験	はい	いいえ	わからない	計
なし	24	324	8	356
	(6.7%)	(91.0%)	(2.2%)	
あり	8	96	3	107
	(7.5%)	(89.7%)	(2.8%)	
不明	3	23	0	26
	(11.5%)	(88.5%)	(0.0%)	
全体	35	443	11	489
	(7.2%)	(90.6%)	(2.2%)	

カッコ内は各区分（行）における割合

防災訓練の年間実施回数（Q16）については、被災経験別及び自治体規模別に

集計した。被災経験別（図５－３）では大きな差は見られず、被災自治体及び非被災自治体どちらにおいても、「1 回以上 2 回未満」の割合が過半数となっていた（57.5%、50.5%）。自治体規模別（図５－４）については、小規模市町村のみ、「0 回」の割合が 2 割を超えていた（21.8%）。他方、都道府県については、「2 回以上 3 回未満」から「5 回以上」までの合計割合が 8 割を越えていた（84.2%）。

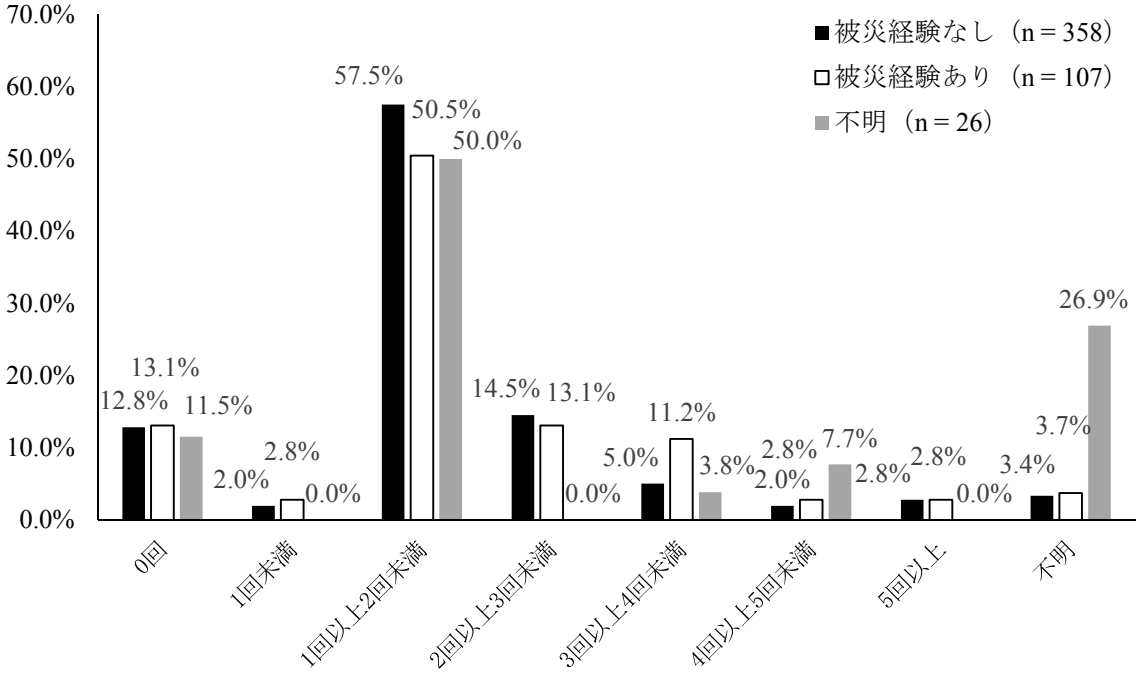


図５－３．被災経験別の防災訓練年間実施回数の割合（Q16）

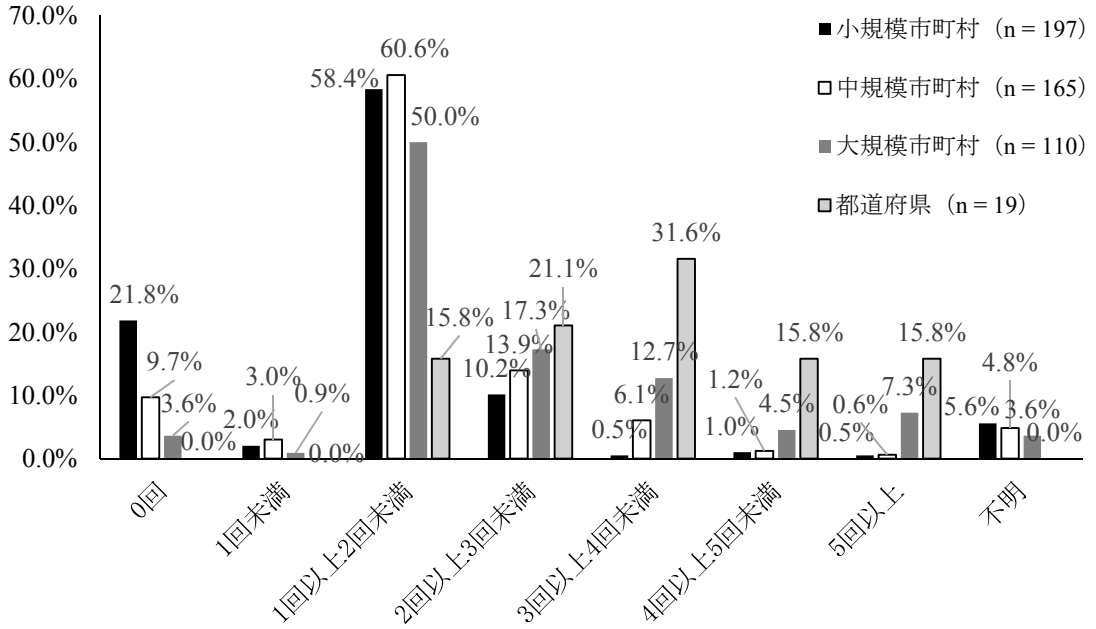


図５－４．自治体規模別の防災訓練年間実施回数の割合（Q16）

防災訓練の実施に関連して、防災訓練を合同で実施している他の団体の種別（Q17）を 9 つの選択肢から回答してもらったところ、図５－５の結果となった（複数回答）。割合の高い順に、「自主防災組織・消防団・水防団」（82.5%）、「消防・警察・自衛隊」（81.9%）、「住民自治組織」（75.8%）となっていた。また、合同実施割合が過半数を超えていたのも、これら 3 つの団体のみとなっている。なお、「その他」の回答としては、中央省庁や地元の福祉協議会、日本赤十字社、在日米軍、防災士会等が挙げられていた。

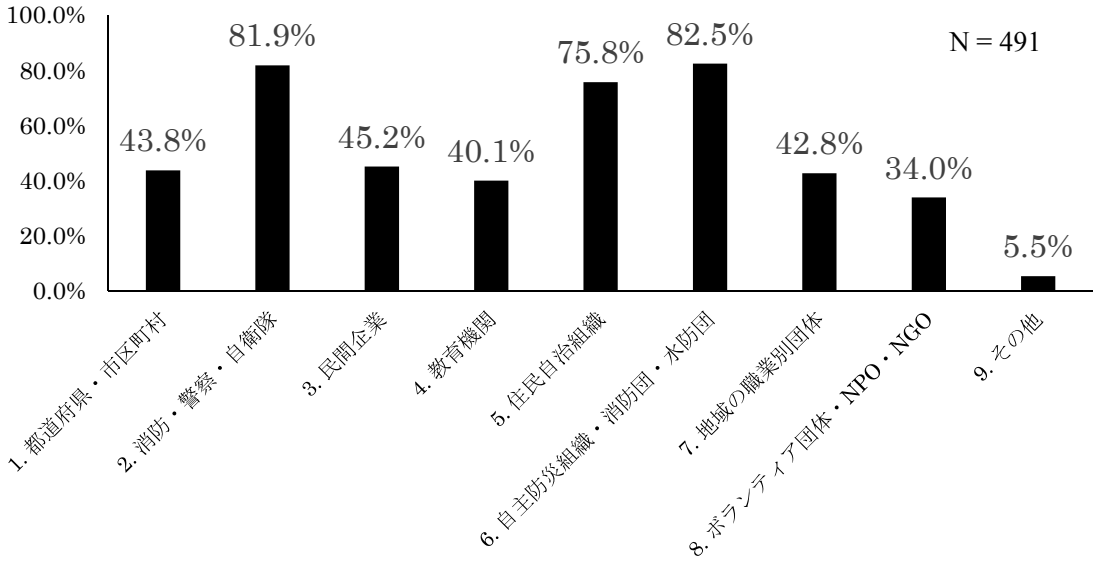


図５－５．防災訓練を共同で実施している団体種別（Q17）

平常時から準備している災害対応業務（Q18）について、11 の業務の準備程度を 4 段階（「１．担当者（役職名）を決めている」、「２．担当課（班）のみを決めている」、「３．業務の設定はしているが担当の割り振りは行っていない」、「４．業務として設定していない」）で回答してもらった。被災経験別（なし・ありの 2 群のみ）に集計し、各項目の最も高い回答割合を太字及びハイライト、2 番目に高い回答割合を太字及び下線で示した（表５－１５）。どの項目も、被災経験に係らず、「２．担当課（班）のみを決めている」が最も高い回答割合を示していた。一方、「１．担当者（役職名）を決めている」のみを見てみると、非被災自治体のほうが、被災自治体よりも、11 項目中 7 項目（No. 2～8）で高い回答割合を示していた。その他特筆すべき点としては、被災経験に係らず、項目３「SNS（例：Twitter）による避難情報等の情報発信」を業務として設定していない団体が、4 割弱程度（非被災自治体 35.4%、被災自治体 36.8%）に上っていた点が挙げられる。

表５－１５．被災経験別の災害対応業務の準備程度（Q18）

	項目	被災経験	回答 1．担当者（役職名）を決めている	2．担当課（班）のみを決めている	3．業務の設定はしているが担当の割り振りは行っていない	4．業務として設定していない
1.	上長への連絡	なし	**41.9%**	**47.8%**	5.6%	4.7%
		あり	**44.3%**	**46.2%**	5.7%	3.8%
2.	各部班への情報の連絡、及び各部班からの情報の収集	なし	**23.2%**	**70.7%**	5.0%	1.1%
		あり	**18.7%**	**74.8%**	5.6%	0.9%
3.	SNS（例：Twitter）による避難情報等の情報発信	なし	10.1%	**48.3%**	6.2%	**35.4%**
		あり	9.4%	**51.9%**	1.9%	**36.8%**
4.	職員参集連絡（例：電子メール）の送付	なし	**25.1%**	**62.0%**	5.6%	7.3%
		あり	**22.4%**	**64.5%**	4.7%	8.4%
5.	各種災害情報や関係機関からの情報の確認	なし	**16.8%**	**78.2%**	3.1%	2.0%
		あり	**14.2%**	**78.3%**	4.7%	2.8%
6.	災害対策本部会議の開催	なし	**35.9%**	**61.1%**	2.2%	0.8%
		あり	**30.8%**	**68.2%**	0.0%	0.9%
7.	住民（帰宅困難者含む）への情報発信	なし	**14.8%**	**74.6%**	6.4%	4.2%
		あり	**10.3%**	**85.0%**	2.8%	1.9%
8.	プレス発表	なし	**13.2%**	**73.1%**	5.6%	8.1%
		あり	**9.3%**	**75.7%**	6.5%	8.4%
9.	災害救助法適用の事前連絡	なし	8.5%	**71.0%**	8.7%	**11.8%**
		あり	**15.1%**	**65.1%**	8.5%	11.3%
10.	相互応援協定・災害時応援協定等に基づく応援要請	なし	**13.4%**	**78.2%**	6.1%	2.2%
		あり	**18.7%**	**75.7%**	3.7%	1.9%
11.	国や他の自治体との連絡体制の確立	なし	**13.0%**	**79.4%**	5.9%	1.7%
		あり	**15.1%**	**76.4%**	5.7%	2.8%

被災経験なし：項目１、２、７、１０はn＝358；３はn＝356；４、９、１１はn＝355；５、６、８はn＝357

被災経験あり：項目１、３、５、９、１１はn＝106；２、４、６～８、１０はn＝107

各行の最大割合は太字及びハイライト、2番目の割合は太字及び下線で表示

災害対応経験の継承について、9 つの取り組みの実施状況（Q19）を被災経験別に示す（表５－１６）。全体で見ると、項目２（67.6%）と項目８（62.5%）が、高い実施割合を示していた。被災経験別でも、同様の順となっていた。一方、被災経験の有無（被災経験なし―あり間）で見ると、項目５（23.1%差）、項目１（16.5%差）、項目２（14.6%差）において、実施割合の差が顕著となっていた。

表５－１６．被災経験別の災害対応経験の継承に関わる取り組みの状況（Q19）

項目	被災経験 なし (n = 358)	被災経験 あり (n = 107)	被災経験 不明 (n = 26)	全体 (N = 491)
1. 災害対応に関わる教訓集や報告書の作成	105 (29.3%)	49 (45.8%)	7 (26.9%)	161 (32.8%)
2. 過去の災害対応経験を反映させた地域防災計画の修正	**232 (64.8%)**	**85 (79.4%)**	**15 (57.7%)**	**332 (67.6%)**
3. 災害対応経験を有する職員や退職者、他自治体職員による研修会等の開催	85 (23.7%)	23 (21.5%)	3 (11.5%)	111 (22.6%)
4. 大学（教員）や研究機関への委託による研修会等の開催	63 (17.6%)	29 (27.1%)	4 (15.4%)	96 (19.6%)
5. 災害対応経験を反映させた防災訓練等の実施	138 (38.5%)	66 (61.7%)	8 (30.8%)	212 (43.2%)
6. 自治体の長を対象とした防災・危機管理に関わる外部研修会等への積極的な参加	105 (29.3%)	29 (27.1%)	5 (19.2%)	139 (28.3%)
7. 幹部職員を対象とした防災・危機管理に関わる外部研修会等への積極的な参加	111 (31.0%)	31 (29.0%)	7 (26.9%)	149 (30.3%)
8. 一般職員を対象とした防災・危機管理に関わる外部研修会等への積極的な参加	**227 (63.4%)**	**71 (66.4%)**	**9 (34.6%)**	**307 (62.5%)**
9. その他	3 (0.8%)	2 (1.9%)	0 (0.0%)	5 (1.0%)

カッコ内は各区分（列）における割合

複数回答

各列の最大割合は太字及びハイライト、2 番目の割合は太字及び下線で表示

各団体による防災関連の研修会や資格等への取り組み状況（Q20）について回答を求め、被災経験別に集計した（表５－１７）。全体で見れば、項目５「防災士」(35.6%)、項目７「国や行政機関による防災・危機管理研修」(32.8%)、項目１「防災スペシャリスト養成研修」(27.3%) の順で実施割合が高かった。被災経験別で見ると、8 項目中 6 項目（項目１、２、５～８）において、被災自治体のほうが非被災自治体よりも実施割合が高かった。また、被災経験の有無（被災経験なし―あり間）で比較すると、項目１「防災スペシャリスト養成研修」と項目５「防災士」において、被災自治体のほうが非被災自治体よりも実施割合が特に高かった（項目１は 14.7%差、項目５は 11.6%差)。

表５－１７．被災経験別の防災関連研修会・資格等への取り組み状況（Q20）

項目	被災経験 なし (n = 358)	被災経験 あり (n = 107)	被災経験 不明 (n = 26)	全体 (N = 491)
1. 内閣府（防災）「防災スペシャリスト養成研修」	88 (24.6%)	**42 (39.3%)**	4 (15.4%)	134 (27.3%)
2. 消防防災科学センター「市町村防災研修」	58 (16.2%)	24 (22.4%)	**5 (19.2%)**	87 (17.7%)
3. 全国市町村研修財団「市町村アカデミー」（危機管理系科目）	69 (19.3%)	18 (16.8%)	5 (19.2%)	92 (18.7%)
4. 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター「災害対策専門研修」	48 (13.4%)	12 (11.2%)	2 (7.7%)	62 (12.6%)
5. 日本防災士機構「防災士」	**119 (33.2%)**	**48 (44.9%)**	**8 (30.8%)**	**175 (35.6%)**
6. 日本危機管理士機構「危機管理士」	8 (2.2%)	4 (3.7%)	0 (0.0%)	12 (2.4%)
7. 国や行政機関による防災・危機管理研修	**119 (33.2%)**	38 (35.5%)	4 (15.4%)	**161 (32.8%)**
8. 民間企業や民間団体による防災・危機管理研修や資格	18 (5.0%)	9 (8.4%)	0 (0.0%)	27 (5.5%)

カッコ内は各区分（列）における割合

複数回答可

各列の最大割合は太字及びハイライト、2 番目の割合は太字及び下線で表示

災害対応経験を有する職員（退職職員含む）について、当該職員に係る情報をデータベース化しているか否か（Q21）を尋ねたところ、表５－１８の結果となった。最も実施割合の高い項目は「１．氏名」だったが、当該項目でも全体の実施割合は 10.0%に留まっていた。次いで実施割合の高かった項目は「３．過去に担当したことのある災害対応業務経験」（6.7%）、「５．災害対応に関わる資格の有無」（5.5%）となっており、この順は被災自治体及び非被災自治体共に同じであった。特筆すべき点としては、「４．過去に参加したことのある災害ボランティア経験」以外においては、非被災自治体のほうが被災自治体よりも僅かながら高い実施割合を示していた点が挙げられる。

表５－１８．災害対応経験を有する職員のデータベース化状況（Q21）

項目	被災経験 なし (n = 358)	被災経験 あり (n = 107)	被災経験 不明 (n = 26)	全体 (N = 491)
1. 氏名	**41** **(11.5%)**	**8** **(7.5%)**	0 (0.0%)	**49** **(10.0%)**
2. 出身地	6 (1.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	6 (1.2%)
3. 過去に担当したことのある災害対応業務経験	**27** **(7.5%)**	**6** **(5.6%)**	0 (0.0%)	**33** **(6.7%)**
4. 過去に参加したことのある災害ボランティア経験	2 (0.6%)	2 (1.9%)	0 (0.0%)	4 (0.8%)
5. 災害対応に関わる資格の有無	23 (6.4%)	4 (3.7%)	0 (0.0%)	27 (5.5%)
6. 特殊な資格の有無	9 (2.5%)	1 (0.9%)	0 (0.0%)	10 (2.0%)
7. その他	8 (2.2%)	1 (0.9%)	0 (0.0%)	9 (1.8%)

カッコ内は各区分（列）における割合

複数回答可

各列の最大割合は太字及びハイライト、2 番目の割合は太字及び下線で表示

各団体において自衛隊、消防、警察等の職員（退職者含む）が防災・危機管理業務に従事しているか否か（Q22）について、4 つの選択肢（「１．自衛隊」、「２．消防」、「３．警察」、「４．その他機関」）で回答を求めた。全体の結果としては「２．消防」が最も多く（36.9%）、次いで「１．自衛隊」（22.6%）、「３．警察」

（15.3%）の順となった。続いて、被災経験別に、改めて結果を集計した（図５－６）。被災経験なし―あり間では大きな差は見られなかったが、被災自治体のほうが非被災自治体よりも、「１．自衛隊」（4.4%差）と「３．警察」（7.8%差）の従事割合が若干高くなっていた。

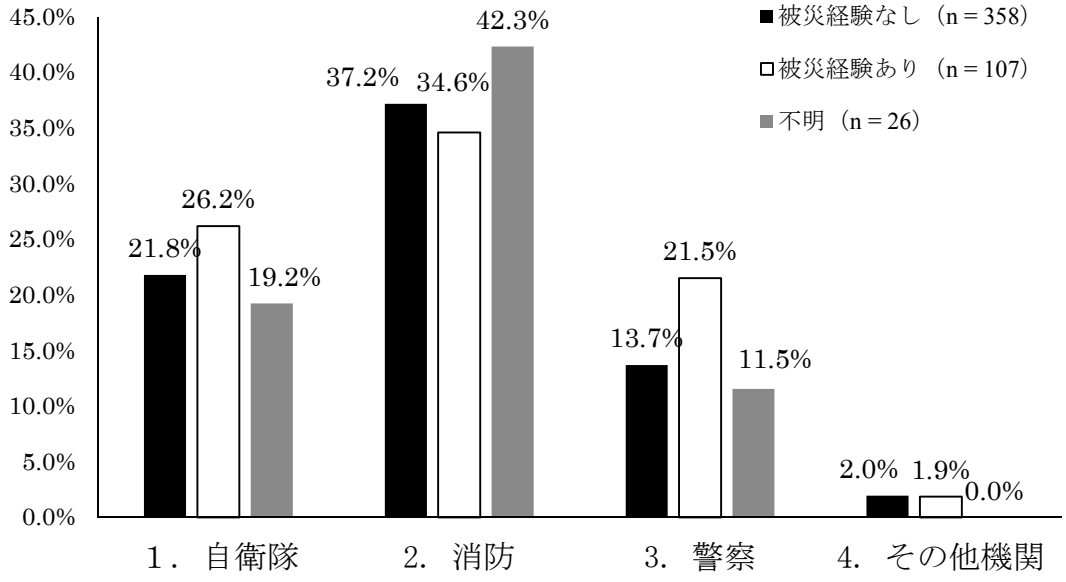


図５－６．自衛隊・消防・警察等出身職員の防災・危機管理業務の従事割合（Q22）

平成 22 年（2010 年）以降に得られた災害対応経験（自組織が被災したことによって得られた災害対応経験、及び職員派遣で得られた災害対応経験が対象）に基づいて見直しを行った業務（Q23）について、「その他」を含む 10 項目を 4 段階（「１．見直しの予定はない」～「４．既に見直している」）で回答を求めた（該当なし及び不明等の無記入分も集計）。「その他」を除いた 9 項目を被災経験別（なし・ありの 2 群のみ）に集計し、「該当なし・不明」回答を除いた各行の最大割合を太字及びハイライトで表示した（表５－１９）。各項目における被災経験別の回答割合を見てみると、被災経験の有無で顕著な傾向が確認できる。非被災自治体は 9 項目中 7 項目（項目２、３、５～９）で「１．見直しの予定はない」が最も高い回答割合を示していたが、被災自治体は 9 項目全てにおいて「４．既に見直している」が最も高い回答割合を示していた。「１．見直しの予定はない」のみを見ても、全 9 項目において、非被災自治体のほうが被災自治体よりも回答割合が高くなっていた。一方、「２．現在見直しを検討している」から「４．既に見直している」までの回答割合の合計を見ると、各項目の回答割合は非被災自治体で 3～6 割程度、被災自治体は 4～7 割となっていた。

表５－１９．被災経験別の災害対応経験に基づいた各業務の見直し状況（Q23）

項目	被災経験	回答 1．見直しの予定はない	2．現在見直しを検討している	3．現在見直し中である	4．既に見直している	該当なし・不明（無記入）[*1]
1. 災害対策本部運営業務	なし	17.6%	14.8%	7.0%	**32.4%**	28.2%
	あり	10.3%	18.7%	10.3%	**43.0%**	17.8%
2. 被災者情報管理業務	なし	**20.1%**	19.3%	8.1%	19.3%	33.2%
	あり	10.3%	25.2%	8.4%	**27.1%**	29.0%
3. 支援物資管理業務	なし	**20.4%**	18.2%	8.7%	19.8%	33.0%
	あり	12.1%	27.1%	8.4%	**29.0%**	23.4%
4. 避難所開設・管理運営業務	なし	12.8%	17.9%	11.7%	**30.7%**	26.8%
	あり	7.5%	28.0%	6.5%	**34.6%**	23.4%
5. 広報業務（マスコミ対応含む）	なし	**25.4%**	15.6%	5.6%	19.8%	33.5%
	あり	15.0%	20.6%	3.7%	**32.7%**	28.0%
6. り災証明書の発行業務	なし	**21.2%**	19.8%	8.1%	17.9%	33.0%
	あり	14.0%	21.5%	8.4%	**28.0%**	28.0%
7. 保健業務（こころのケア含む）	なし	**24.0%**	16.8%	6.1%	17.6%	35.5%
	あり	17.8%	19.6%	3.7%	**29.9%**	29.0%
8. 道路・上下水道復旧業務	なし	**25.7%**	13.7%	7.0%	17.9%	35.8%
	あり	20.6%	16.8%	3.7%	**28.0%**	30.8%
9. 応急仮設住宅業務	なし	**25.7%**	14.2%	5.0%	15.1%	39.9%
	あり	20.6%	16.8%	4.7%	**24.3%**	33.6%

被災経験なし　・・・　n＝358、被災経験あり　・・・　n＝107

[*1] 回答団体が災害対応経験を有していない場合も含む

各行の最大割合（「該当なし・不明」は除く）は太字及びハイライトで表示

続いて、他の自治体や他国で発生した災害から得られた教訓に基づいて見直しを行った業務（Q24）についても、前述の質問項目（Q23）と同様に集計を行った（表５－２０）。Q23 と同じように、被災自治体は 9 項目全てにおいて、「４．既に見直している」が最も高い回答割合を示していた。非被災自治体については、9 項目中 6 項目（項目２、５～９）において、「１．見直しの予定はない」が最も高い回答割合を示していた。「２．現在見直しを検討している」から「４．既に見直している」までの回答割合の合計については、被災経験に係らず、どの項目も 4～6 割となっていた。

表５－２０．被災経験別の災害教訓に基づいた各業務の見直し状況（Q24）

項目	被災経験	回答 1．見直しの予定はない	2．現在見直しを検討している	3．現在見直し中である	4．既に見直している	該当なし・不明（無記入）[*1]
1. 災害対策本部運営業務	なし	17.3%	13.4%	8.7%	**30.4%**	30.2%
	あり	17.8%	13.1%	6.5%	**32.7%**	29.9%
2. 被災者情報管理業務	なし	**20.4%**	16.2%	9.5%	19.6%	34.4%
	あり	18.7%	15.9%	7.5%	**19.6%**	38.3%
3. 支援物資管理業務	なし	18.2%	18.2%	10.1%	**19.8%**	33.8%
	あり	15.9%	20.6%	10.3%	**21.5%**	31.8%
4. 避難所開設・管理運営業務	なし	12.0%	16.8%	12.8%	**29.6%**	28.8%
	あり	14.0%	17.8%	6.5%	**29.0%**	32.7%
5. 広報業務（マスコミ対応含む）	なし	**26.5%**	13.7%	6.7%	19.0%	34.1%
	あり	16.8%	14.0%	5.6%	**26.2%**	37.4%
6. り災証明書の発行業務	なし	**20.4%**	17.3%	8.9%	19.8%	33.5%
	あり	16.8%	16.8%	5.6%	**21.5%**	39.3%
7. 保健業務（こころのケア含む）	なし	**24.3%**	15.6%	5.9%	18.2%	36.0%
	あり	19.6%	15.0%	5.6%	**22.4%**	37.4%
8. 道路・上下水道復旧業務	なし	**26.0%**	13.7%	5.9%	17.6%	36.9%
	あり	**22.4%**	11.2%	4.7%	**22.4%**	39.3%
9. 応急仮設住宅業務	なし	**24.6%**	13.1%	7.5%	15.1%	39.7%
	あり	**19.6%**	13.1%	5.6%	**19.6%**	42.1%

被災経験なし　・・・　n＝358、被災経験あり　・・・　n＝107

[*1] 回答団体が災害対応経験を有していない場合も含む

各行の最大割合（「該当なし・不明」は除く）は太字及びハイライトで表示

過去の災害対応経験を今後の災害対応業務に生かしていく上で、特にどのような点が懸念材料となるかを複数回答で尋ね（Q25）、自治体規模別に集計した（表５－２１）。その結果、自治体規模ごとに若干の差異が見られた。小・中規模市町村にとっては、「４．人手不足」（66.5%、73.9%）が最も大きな懸念材料となっており、次いで「２．災害対応経験を持った職員が少ない（いない）」（55.8%、57.0%）が挙げられていた。大規模市町村においては小・中規模市町村と順番が入れ替わっており、「２．災害対応経験を持った職員が少ない（いない）」（67.3%）が最も回答割合が高く、次いでほぼ同じ割合で「４．人手不足」（66.4%）が挙げ

られていた。一方、都道府県については、「４．人手不足」と「５．他部署との協力体制の構築」（共に 47.4%）が、最も高い回答割合を示していた。全体で見ると、「４．人手不足」と「２．災害対応経験を持った職員が少ない（いない）」の 2 点が、過去の災害対応経験を今後の災害対応業務に生かしていく上での懸念材料となっていることがわかった。なお、「その他」の回答としては、職員の災害・防災意識（の欠如）が多く挙げられていた。

表５－２１．災害対応経験を業務に生かしていく上での懸念材料（Q25）

項目	自治体規模 小規模市町村 (n = 197)	中規模市町村 (n = 165)	大規模市町村 (n = 110)	都道府県 (n = 19)
1. 費用	74 (37.6%)	63 (38.2%)	45 (40.9%)	1 (5.3%)
2. 災害対応経験を持った職員が少ない（いない）	**110 (55.8%)**	**94 (57.0%)**	**74 (67.3%)**	8 (42.1%)
3. 時間不足	63 (32.0%)	73 (44.2%)	41 (37.3%)	4 (21.1%)
4. 人手不足	**131 (66.5%)**	**122 (73.9%)**	**73 (66.4%)**	**9 (47.4%)**
5. 他部署との協力体制の構築	75 (38.1%)	88 (53.3%)	65 (59.1%)	**9 (47.4%)**
6. 組織内の理解	49 (24.9%)	66 (40.0%)	46 (41.8%)	5 (26.3%)
7. その他	1 (0.5%)	3 (1.8%)	2 (1.8%)	1 (5.3%)

カッコ内は各区分（列）における割合

各列の最大割合は太字及びハイライト、2 番目の割合は太字及び下線で表示

発災後の災害対応業務における地元選出議員（市区町村、都道府県、国会議員含む）の役割分担に関して議論をしているか否か（Q26）を尋ね、自治体規模別及び被災経験別に集計をした。自治体規模別（表５－２２）の基礎自治体については、自治体規模が大きくなるにつれ若干「３．既に議論した」の割合が高くなっているが、およそ 9 割の自治体が議論をしていないことが判明した。都道府県においては、全回答団体が「１．議論していない」を選択していた。

表５－２２．自治体規模別の災害対応業務における議員の役割分担に関する議論状況（Q26）

	回答			
自治体規模	１．議論していない	２．現在議論している	３．既に議論した	未回答
小規模市町村	183	11	3	0
（n＝197）	（92.9%）	（5.6%）	（1.5%）	（0.0%）
中規模市町村	151	5	8	1
（n＝165）	（91.5%）	（3.0%）	（4.8%）	（0.6%）
大規模市町村	96	4	10	0
（n＝110）	（87.3%）	（3.6%）	（9.1%）	（0.0%）
都道府県	19	0	0	0
（n＝19）	（100.0%）	（0.0%）	（0.0%）	（0.0%）
全体	449	20	21	1
（N＝491）	（91.4%）	（4.1%）	（4.3%）	（0.2%）

カッコ内は各区分（行）における割合

被災経験別（表５－２３）に見ると、非被災自治体のほうが、被災自治体よりも「１．議論していない」割合が少しだけ高くなっている（92.2%、87.9%）。また、被災自治体のほうが、非被災自治体よりも「２．現在議論している」の割合が若干高くなっている（3.4%、7.5%）。しかし、前述の自治体規模別と同様に、被災経験の有無でも大きな差は見られず、回答傾向は概ね同じだと言える。

表５－２３．被災経験別の災害対応業務における議員の役割分担に関する議論状況（Q26）

	回答			
被災経験	１．議論していない	２．現在議論している	３．既に議論した	未回答
なし	330	12	16	0
（n＝358）	（92.2%）	（3.4%）	（4.5%）	（0.0%）
あり	94	8	5	0
（n＝107）	（87.9%）	（7.5%）	（4.7%）	（0.0%）
不明	25	0	0	1
（n＝26）	（96.2%）	（0.0%）	（0.0%）	（3.8%）
全体	449	20	21	1
（N＝491）	（91.4%）	（4.1%）	（4.3%）	（0.2%）

カッコ内は各区分（行）における割合

この項目群の最後に、災害対応経験を今後の業務に生かしていくための効果的な取り組みについて、自由記述で回答を求めた（Q27）。寄せられた回答は、地方自治体で実際に防災・危機管理業務を担当する実務者の声であり、貴重な意見となる。そのため、これらの回答は要約せずに、全 94 件をそのまま巻末に掲載した（「８．参考資料」の「第８章第２節　Q27　自由記述の回答」）。

（４）「災害対応業務支援システムに関する項目」（Q28～31）

災害対応業務を支援・標準化するシステム（以下「災害対応業務に特化した情報システム」または「情報システム」）について、計 4 項目を用い、各回答団体における現在の導入・運用状況の把握を行った。最初に、7 つの選択肢から「情報システム」の導入状況（Q28）を回答してもらい（複数回答）、被災経験別及び自治体規模別に集計をした。被災経験別（表５－２４）で見てみると、非被災自治体は「１．地方公共団体情報システム機構(J-LIS)「被災者支援システム」」（20.4%）、被災自治体は「５．その他」（17.8%）の導入割合が最も高かった。

表５－２４．被災経験別の情報システム導入状況（Q28）

項目	被災経験 なし (n = 358)	被災経験 あり (n = 107)	被災経験 不明 (n = 26)	全体 (N = 491)
1. 地方公共団体情報システム機構(J-LIS)「被災者支援システム」	**73** **(20.4%)**	11 (10.3%)	1 (3.8%)	**85** **(17.3%)**
2. NTT 東日本「被災者生活再建支援システム」	8 (2.2%)	3 (2.8%)	2 (7.7%)	13 (2.6%)
3. Sahana Japan Team・ひょうごんテック「SAHANA（サハナ）」	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
4. 災害対応業務に関する自組織独自のシステムを持っている	27 (7.5%)	15 (14.0%)	2 (7.7%)	44 (9.0%)
5. その他	59 (16.5%)	**19** **(17.8%)**	**3** **(11.5%)**	81 (16.5%)
6. 現在導入を検討している	34 (9.5%)	16 (15.0%)	1 (3.8%)	51 (10.4%)
7. 以前導入していたが現在は導入していない	3 (0.8%)	1 (0.9%)	0 (0.0%)	4 (0.8%)

カッコ内は各区分（列）における割合

各列の最大割合は太字及びハイライトで表示

自治体規模別（表５－２５）でも差異が見られ、小規模市町村は「５．その他」（13.2%）、中・大規模市町村は「１．地方公共団体情報システム機構(J-LIS)「被災者支援システム」」（23.6%、31.8%）、都道府県では「４．災害対応業務に関する自組織独自のシステムを持っている」（57.9%）が最も高い回答割合を示していた。また、自治体規模が大きくなるにつれ、導入割合の最大値も高くなっていた（13.2%～57.9%）。全体で見ると、最も導入割合の高い情報システムは「１．地方公共団体情報システム機構(J-LIS)「被災者支援システム」」となっていたが、それでも割合は全体の 2 割弱（17.3%）となっていた。なお、「その他」の回答としては、地方自治体（特に広域自治体）による防災情報システムが多く挙げられていた。

表５－２５．自治体規模別の「情報システム」導入状況（Q28）

項目	自治体規模				全体
	小規模市町村 (n = 197)	中規模市町村 (n = 165)	大規模市町村 (n = 110)	都道府県 (n = 19)	(N = 491)
1. 地方公共団体情報システム機構(J-LIS)「被災者支援システム」	11 (5.6%)	**39 (23.6%)**	**35 (31.8%)**	0 (0.0%)	**85 (17.3%)**
2. NTT 東日本「被災者生活再建支援システム」	3 (1.5%)	4 (2.4%)	6 (5.5%)	0 (0.0%)	13 (2.6%)
3. Sahana Japan Team・ひょうごんテック「SAHANA（サハナ）」	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
4. 災害対応業務に関する自組織独自のシステムを持っている	4 (2.0%)	9 (5.5%)	20 (18.2%)	**11 (57.9%)**	44 (9.0%)
5. その他	**26 (13.2%)**	27 (16.4%)	26 (23.6%)	2 (10.5%)	81 (16.5%)
6. 現在導入を検討している	11 (5.6%)	20 (12.1%)	19 (17.3%)	1 (5.3%)	51 (10.4%)
7. 以前導入していたが現在は導入していない	1 (0.5%)	2 (1.2%)	1 (0.9%)	0 (0.0%)	4 (0.8%)

カッコ内は各区分（列）における割合合
各列の最大割合は太字及びハイライトで表示

次に、上記「情報システム」を用いた年間訓練回数（Q29）について自由記述で回答を求め、実施回数を 4 段階（0 回、1 回未満、1 回以上 5 回未満、5 回以上）に分け、「不明・該当なし」の回答を合わせて自治体規模別に集計を行った（表５－２６）。「0 回」の割合を見てみると、都道府県は 1 割程度だったが、基礎自治体は 4～5 割と高い値を示していた（「0 回」の回答には未導入団体が含まれている可能性がある）。「1 回未満」以上の回答割合を合算すると、小規模市町村 13.2%、中規模市町村 21.8%、大規模市町村 35.4%、都道府県 63.2%となっており、全体の実施割合については 2 割程度（23%）となっていた。この結果から、自治体規模が大きいほど実施割合も高くなることがわかった。また、「情報システム」の訓練回数については、自治体規模による差が大きいことも判明した。

表５－２６．自治体規模別の「情報システム」の年間操作訓練回数（Q29）

	回答				
自治体規模	0 回	1 回未満[*1]	1 回以上 5 回未満	5 回以上	不明・該当なし
小規模市町村	92	0	22	4	79
（n = 197）	（46.7%）	（0.0%）	（11.2%）	（2.0%）	（40.1%）
中規模市町村	82	0	33	3	47
（n = 165）	（49.7%）	（0.0%）	（20.0%）	（1.8%）	（28.5%）
大規模市町村	47	2	34	3	24
（n = 110）	（42.7%）	（1.8%）	（30.9%）	（2.7%）	（21.8%）
都道府県	2	0	8	4	5
（n = 19）	（10.5%）	（0.0%）	（42.1%）	（21.1%）	（26.3%）
全体	223	2	97	14	155
（N = 491）	（45.4%）	（0.4%）	（19.8%）	（2.8%）	（31.6%）

カッコ内は各区分（行）における割合

[*1]「1 回未満」には隔年実施等が含まれる。

「情報システム」を用いて行う業務内容（Q30）について、「その他」を含む 8 つの選択肢から回答を求め、自治体規模別に集計を行った（表５－２７）。自治体種別（基礎・広域）で発災後の業務内容が異なるため、その差異が結果にも反映されている。基礎自治体においては、「１．被災者情報管理」（10.2%、30.9%、43.6%）が最も高い回答割合を示しており、次いで「２.避難所設営・運営」（8.6%、20.0%、36.4%）が挙げられていた。都道府県では、「８．その他」（42.1%）、「２．避難所設営・運営」（26.3%）が高い割合を示していた。「その他」の回答としては、災害情報の収集・共有、住民への情報発信等が挙げられていた。

表５－２７．自治体規模別の「情報システム」を用いた業務割合（Q30）

項目	自治体規模 小規模市町村 (n = 197)	中規模市町村 (n = 165)	大規模市町村 (n = 110)	都道府県 (n = 19)	全体 (N = 491)
1. 被災者情報管理	**20** **(10.2%)**	**51** **(30.9%)**	**48** **(43.6%)**	3 (15.8%)	**122** **(24.8%)**
2. 避難所設営・運営	**17** **(8.6%)**	**33** **(20.0%)**	**40** **(36.4%)**	**5** **(26.3%)**	**95** **(19.3%)**
3. 非常用備蓄品・支援物資管理	5 (2.5%)	20 (12.1%)	24 (21.8%)	1 (5.3%)	50 (10.2%)
4. 災害時要援護者支援	8 (4.1%)	24 (14.5%)	20 (18.2%)	0 (0.0%)	52 (10.6%)
5. 仮設住宅管理	1 (0.5%)	12 (7.3%)	9 (8.2%)	0 (0.0%)	22 (4.5%)
6. 犠牲者やそのご遺族についての記録	7 (3.6%)	20 (12.1%)	13 (11.8%)	1 (5.3%)	41 (8.4%)
7. 倒壊家屋管理	8 (4.1%)	23 (13.9%)	21 (19.1%)	3 (15.8%)	55 (11.2%)
8. その他	6 (3.0%)	18 (10.9%)	18 (16.4%)	**8** **(42.1%)**	50 (10.2%)

カッコ内は各区分（列）における割合

複数回答可

各列の最大割合は太字及びハイライトで表示、2 番目の割合は太字及び下線で表示

「災害対応業務に特化した情報システム」を導入・運用する上での懸念材料（Q31）について、「その他」を含む 8 つの選択肢から回答を求め、自治体規模別に集計した（表５－２８）。自治体規模に係らず、最も大きな懸念材料としては、「１．導入及びランニングコスト」（50.3%～68.4%）、次いで「２．情報システムに関する知識を持った人材の不足」（35.5%～43.0%）が挙げられていた。全体としてもこれら 2 つの点が懸念材料として挙げられていたことから（54.4%、40.9%）、「情報システム」の導入・運用に関しては、費用と適切な人材の不足が大きな阻害要因となっていることが明らかとなった。

表５－２８．自治体規模別の「情報システム」導入・運用の懸念材料（Q31）

項目	自治体規模 小規模市町村 (n = 197)	中規模市町村 (n = 165)	大規模市町村 (n = 110)	都道府県 (n = 19)	全体 (N = 491)
1. 導入及びランニングコスト	**99** **(50.3%)**	**89** **(53.9%)**	**66** **(60.0%)**	**13** **(68.4%)**	**267** **(54.4%)**
2. 情報システムに関する知識を持った人材の不足	**70** **(35.5%)**	**71** **(43.0%)**	52 (47.3%)	**8** **(42.1%)**	**201** **(40.9%)**
3. 操作・運用の複雑さ	60 (30.5%)	56 (33.9%)	**53** **(48.2%)**	7 (36.8%)	176 (35.8%)
4. 組織内の人事異動	58 (29.4%)	62 (37.6%)	50 (45.5%)	3 (15.8%)	173 (35.2%)
5. コンピュータや ICT に対する抵抗感	10 (5.1%)	19 (11.5%)	10 (9.1%)	2 (10.5%)	41 (8.4%)
6. 他部署との協力体制の構築	26 (13.2%)	54 (32.7%)	49 (44.5%)	5 (26.3%)	134 (27.3%)
7. 組織内の理解不足	20 (10.2%)	28 (17.0%)	31 (28.2%)	0 (0.0%)	79 (16.1%)
8. その他	2 (1.0%)	1 (0.6%)	2 (1.8%)	3 (15.8%)	8 (1.6%)

カッコ内は各区分（列）における割合
各列の最大割合は太字及びハイライト、2 番目の割合は太字及び下線で表示
複数回答可

（５）「回答者に関する項目（任意項目）」（Q32～36）

最後に、参考情報として、「回答者に関する項目（任意項目）」に基づき回答者の属性を示す。回答者の防災・危機管理業務歴（Q32）は平均で約 2 年 4 ヶ月となっており（n＝394）、災害対応経験（Q33）は「経験なし（0 回）」が 45.0%（179 人）、「1 度経験している（1 回）」が 20.9%（83 人）、「複数回経験している（2 回以上）」が 34.0%（135 人）となっていた（図５－７）。経験者のみ（n＝218）を対象にすると、61.9%（135 人）が複数回の災害対応経験を有していることになる。回答者の平均年齢（Q35）は 38.6 歳（n＝395）、性別（Q34）は男性が 95.7%（376 人）、女性が 4.3%（17 人）となっている（n＝393）。

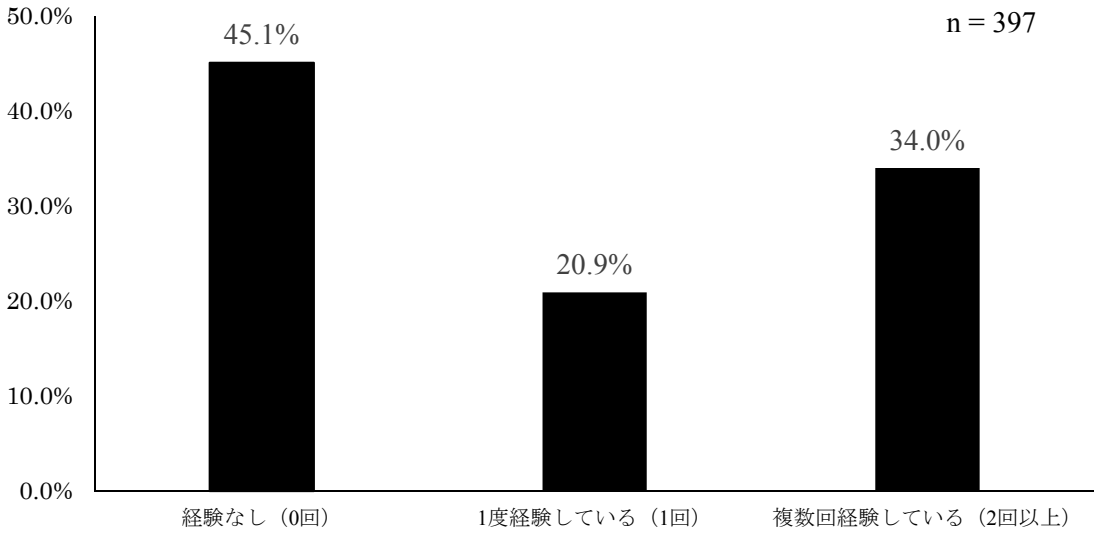


図５－７．回答者の災害対応経験（Q33）

災害対応経験の継承に関する回答者の見解（Q36）について、3 つの質問項目を用いて 5 段階（「１．全くそう思わない」～「５．とてもそう思う」）で回答を求めた（表５－２９）。結果を見ると、過去の災害対応経験に関する過信については（項目 1)、わずかに「よくない」と思う傾向が見られた（平均 3.5)。一方、「災害対応経験を若手職員に伝えていくことの効果（項目 2)」及び「災害対応経験を基にした業務プロセスの見直しの効果（項目 3)」については、同意する回答が大多数であった（それぞれ平均は 4.6)。

表５－２９．災害対応経験の継承に関する回答者の見解（Q36）

No.	項目内容	平均
1	災害は発生場所や時間、種類によって対応が異なってくるので、個人が持つ過去の災害対応経験を過信するのはよくない（n = 398）	3.5
2	災害対応業務を円滑に実施していくうえで、過去の災害対応経験を若手職員に伝えていくことは効果的だ（n = 399）	4.6
3	災害対応業務を円滑に実施していくうえで、過去の災害対応経験をもとに災害対応業務プロセスの見直しを行うことは効果的だ（n = 400）	4.6

回答は「１．全くそう思わない」～「５．とてもそう思う」の 5 段階

第４節　考察

本章では、全国の都道府県及び市町村を対象に、地方自治体における災害対応経験の継承に関する取り組み状況を調査した。本質問紙調査の回収率は決して高くなく（27.5%)、また冒頭でも述べたが、区分間のサンプル数が著しく異なっ

ているため、結果の解釈には注意が必要となる。これらの点を念頭に置きつつ、本質問紙調査の主な結果を以下に要約する。

まず、災害対応経験の継承様式について記述する。災害対応経験の継承に関わる取り組み項目（Q19）の結果から、被災経験に関わらず、地方自治体は、「２．過去の災害対応経験を反映させた地域防災計画の修正」（全体の割合で 67.6%）、「８．一般職員を対象とした防災・危機管理に関わる外部研修会等への積極的な参加」（62.5%）、「５．過去の災害対応経験を反映させた防災訓練等の実施」（43.2%）、及び「１．災害対応に関わる教訓集や報告書の作成」（32.8%）等を通して、災害対応業務に関する知識や経験を後世に引き継いでいっていることが判明した。また、過去の災害対応経験（Q23）及び他所で得られた災害教訓（Q24）に基づいた各災害対応業務の見直しについては、被災経験の有無や項目によって若干のばらつきがあったが、“取り組んでいる”割合（「２．現在見直しを検討している」から「４．既に見直している」までの回答割合合計）がおおよそ半数程度（3〜7 割）となっていた。これらの結果のみで地方自治体による継承への取り組み状況を評価することはできないが、わが国における大規模災害の発生状況及び今後の発生予測を考慮すれば、災害対応経験の継承に取り組んでいる地方自治体の割合は決して高いわけではないことがわかった。

次に、被災経験別及び自治体規模別の結果を踏まえながら、地方自治体が直面している災害対応経験の継承における課題について考察する。本質問紙調査の結果から、「①被災経験の有無による顕著な差異」、「②共通の懸念材料」、「③小規模市町村が平時から直面している厳しい現状」の 3 点が顕在化された。以下にこれら 3 点について簡潔に述べた後に、継承への取り組みに関して地方自治体が直面している課題をまとめる。

（１）「①被災経験の有無による顕著な差異」

平常時における災害対応業務の準備状況（Q18）については、被災経験によってそれほど大きな差は見られなかった。一方、災害対応経験の継承に関する取り組み（Q19）については、被災自治体のほうが、非被災自治体よりも過去の災害対応経験を生かした取り組みを積極的に実施していた（「５．過去の災害対応経験を反映させた防災訓練等の実施」、「１．災害対応に関わる教訓集や報告書の作成」、「２．過去の災害対応経験を反映させた地域防災計画の修正」）。防災関連の研修会や資格等への取り組み割合（Q20）も、被災自治体のほうが非被災自治体よりも全体的に高い傾向にあった。

特に顕著な差異が見られたのは過去の災害対応経験（Q23）及び災害教訓（Q24）に基づいた各災害対応業務の見直し状況で、Q23 及び Q24 の結果から、非被災自治体に比べ、被災自治体は、自組織の被災経験だけでなく、他所で得られた災

害教訓に基づき、より積極的に災害対応業務の見直しに取り組んでいることが明らかとなった。勿論、非被災自治体のほうが被災自治体よりも実施割合の高い取り組みもあったが(例:Q21 の災害対応経験を有する職員のデータベース化)、調査結果全体を見れば、被災自治体のほうが、非被災自治体よりも継承に関わる取り組み実施率が高く、その範囲も広いことがわかった。言い換えれば、災害対応経験の継承に関しては、過去の被災経験の有無が一つの大きな鍵を握っていると言える。

（２）「②共通の懸念材料」

本質問紙調査の結果から、自治体規模に関わらず、人手不足(「４.人手不足」)と人材不足（「２．災害対応経験を持った職員が少ない（いない)」）の 2 点が、過去の災害対応経験を今後の災害対応業務に生かしていく上での懸念材料となっていることがわかった（Q25)。災害対応経験の継承に資する「災害対応業務に特化した情報システム」の導入・運用については、予算不足（「１．導入及びランニングコスト」）と人材不足（「２.情報システムに関する知識を持った人材の不足」）が、大きな阻害要因となっていることが判明した（Q31)。これらの懸念材料は自治体規模に関わらず共通していたため、災害対応経験の継承においては、「人手不足」、「人材不足」、「予算不足」の 3 点が、地方自治体の懸念材料となっていると言える。

（３）「③小規模市町村が直面している厳しい現状」

小規模市町村は、防災・危機管理業務の専任職員を有しない団体（Q7）が約 4 割にのぼっていた。派遣職員の受け入れ有無（Q9-1）についても、規模の小さな地方自治体(小・中規模市町村)のほうが、受け入れ割合が低いことが判明した。特に小規模市町村は、他の自治体規模の団体と比べ、職員派遣の実施割合も著しく低かった(小規模市町村は 6 割、中・大規模市町村及び都道府県は 9 割以上)。また、小規模市町村のみ、防災訓練の年間実施回数（Q16）が「0 回」の割合が 2 割を超えており、「災害対応業務に特化した情報システム」の導入割合（Q28）や当該システムを用いた訓練実施頻度（Q29）についても、他の団体に比べて低かった。

全ての結果を総括すると、特に近年大きな自然災害に見舞われていない小規模市町村は、災害対応経験の継承が困難な状況に置かれていることがわかる。小規模市町村は職員派遣も積極的に行えていないため、実際に被災しない限りは、他の規模の団体に比べ、災害対応経験を得ること自体が困難となっている。また、例え災害対応経験が得られたとしても、防災･危機管理業務の専任職員のいない（少ない）小規模市町村にとって、災害対応に関する知識や経験を自組織内で引

き継がせていくことは、他の自治体規模の団体よりも難しいと言える。災害対応経験の継承に資する情報システムの導入・運用についても同じことが言え、規模の大きな自治体による「ハイテク化」が進む一方で、規模の小さな自治体は「アナログ」のまま取り残されてしまう可能性がある。

小規模市町村だからと言って、他の規模の地方自治体に比べ、自然災害によって被災する可能性が低いわけではない。事実、過去の災害においては、多くの小規模市町村が甚大な被害に遭っている（例：北海道南西沖地震、東日本大震災、平成 25 年台風第 26 号、熊本地震）。小規模市町村（職員数 200 人以下の団体）は全国にある基礎自治体の約 56%を占めているため（総務省、2015）、本質問紙調査で明るみとなった災害対応経験の継承における「自治体間格差」をいかにして縮小していくかが、防災・危機管理において現在わが国が直面している喫緊の課題の一つだと言える。

第６章　総合考察

第１節　災害対応経験の継承における地方自治体の現状と課題

本事業では、インタビュー調査と質問紙調査を用いて、地方自治体における災害対応経験の継承について実態把握を行った。2 つの調査結果を踏まえると、地方自治体においては、過去の災害対応経験を生かした業務改善や防災訓練の実施、及び外部研修等への職員派遣によって、災害対応経験の継承が行われていると言える。被災経験の有無による顕著な差異も確認されており、被災自治体のほうが非被災自治体よりも、より積極的に継承に取り組んでいることがわかった。また、被災自治体や関係団体の中には、先駆的な取り組みを実施している団体もあった（例：新潟県、小千谷市、東京都）。しかし、2 つの調査結果を通して見てみると、被災経験に関わらず、思い通りの取り組みが行えている地方自治体の割合は決して高くないと言える。地方自治体において災害対応経験の継承がなかなか進んでいない現状については、前章の考察で指摘したとおり、特に「人手不足」、「人材不足」、そして「予算不足」が主な要因として挙げられる。

人手不足については、自治体職員の防災研修や人材育成においても、以前から同様の点が指摘されている。平成 24 年（2012 年）に総務省消防庁が実施した地方自治体職員の防災研修に関する調査においても、都道府県、市町村共に、「多忙につき防災職員を研修に参加させることが難しい（都道府県 59.0%、市町村 68.1%）」ことが、人材育成の課題として最も多く挙げられていた（消防庁防災課、2012）。しかし、人手不足が問題となっているのは、防災・危機管理部局に限った話ではない。地方自治体の総職員数は 21 年連続で減少しており（平成 7 年〔1995 年〕～27 年〔2015 年〕で 539,995 人減［16.5%減］）、団体区分別に見ると、都道府県は 24 年連続（平成 4 年〔1992 年〕～27 年〔2015 年〕で 242,054 人減［13.9%減］）、市町村では 19 年連続（平成 9 年〔1997 年〕～27 年〔2015 年〕で 315,255 人減［20.3%減］）の減少となっている（平成 27 年〔2015 年〕4 月 1 日時点；総務省、2016）。一般行政部門の職員数は昨年（平成 27 年〔2015 年〕）わずかながら増加傾向を示していたが（対前年増減率 0.1%）、平成 8 年（1996 年）から平成 26 年（2014 年）までは 19 年連続で減少している（同期間で 265,977 人減［22.6%減］）。

当然、職員数の減少は、地方自治体が取り組む災害対応経験の継承にも影響を及ぼしてしまう。例えば、当協会が平成 27 年度（2015 年度）に実施した調査研究によれば、東日本大震災時に被災地へ職員派遣を行わなかった（できなかった）地方自治体は、対象団体（663 団体）の 22.9%（152 団体）となっていた（日本防火・危機管理促進協会、2016）。職員派遣を行わなかった（できなかった）団体のうち 48.0%が、「職員を派遣することで通常業務に支障をきたす懸念があった」と回答している。本質問紙調査では、人材不足（「災害対応経験を持った職員が少ない（いない）」）も懸念材料として挙げられていたが、人手不足で被災地

へ職員派遣が行えなければ、職員派遣を通した災害対応経験の蓄積も難しくなる。特に大きな自然災害があまり発生しない地域の自治体職員にとっては、人手不足によって、災害対応経験を得る貴重な機会を失うことになる。

人手不足と人材不足だけでなく、予算不足も、地方自治体による継承への取り組みに大きな影響を与えている。防災関連の研修や人材育成においても予算不足が度々課題として指摘されており、特に遠隔地にある地方自治体にとっては、遠方で開催される研修の費用を捻出することも困難な状況となっている（消防庁防災課、2012）。また、被災地への職員派遣についても、短期派遣に関しては、支援自治体側が費用を負担している場合が多い（日本防火・危機管理促進協会、2016；舟木・河田・矢守、2007）。予算不足によって防災研修や被災地に職員を派遣できなければ、災害対応業務の実務に関わる知識や経験を得ることはより難しくなってしまう。

職員総数が減少している中で、防災・危機管理部局だけ人員を増やすわけにはいかない。組織全体で人手が不足すると、他地域で自然災害が発生した場合や外部の防災研修等にも職員の派遣が行いにくくなり、それにより、人材不足（災害対応経験を有する職員の不足）を引き起こす可能性がより高まってしまう。人手不足を起因とする人材不足は、予算不足により、更に拍車が掛かることになる（例：被災地や研修等へ職員を派遣できず組織内で災害対応経験が蓄積できない）。前章の考察でも指摘したとおり、これらの課題は、特に規模の小さな市町村にとって、災害対応経験の継承を実施して行く上での大きな阻害要因となり得る。

第２節　課題への対策案

地方自治体を取り巻く上述の現状を踏まえれば、特に小・中規模市町村に災害対応経験の継承への取り組みを闇雲に推奨しても、実施割合が向上するとは考え難い。東京都や新潟県、岩手県などでは、地域の基礎自治体を対象に、広域自治体先導の取り組みが実施されている（例：東京都による基礎自治体への災害対応業務支援システムの導入支援）。しかし、本質問紙調査の結果から、都道府県も基礎自治体と類似の状況（人手不足、人材不足、予算不足）に置かれていることが判明しているため、地域によっては、広域自治体が先導して災害対応経験の継承への取り組みを推し進めることもあまり現実的とは言えない。それでは、2つの調査結果から明るみとなった災害対応経験の継承における課題は、どのように解決すべきだろうか。ここでは、一つの対策案として、国による災害対応経験の継承に資する取り組みを2つ取り上げる。

（１）内閣府による取り組み

最初に、内閣府（防災）の取り組みを取り上げる。内閣府（防災）は、国や地方自治体の防災担当職員を対象に、防災業務を行うに当たって修得しておくべき知識や能力を「標準的な研修プログラム」として取りまとめている（内閣府、2007）。この研修プログラムの内容を具体化して「防災に関する標準テキスト」も作成しているが、現状、防災担当職員に必要な知識を身につけるための網羅的・体系的にまとめられた防災テキストは存在していない（内閣府、2014）。そのため内閣府（防災）は、平成 25 年（2013 年）に開始した防災スペシャリスト養成事業の枠組みの中で、標準テキストの整備を進めている（内閣府、2016 b）。この標準テキストの利用可能時期や利用方法はいまだ不明だが、地方自治体の防災・危機管理業務に関する“教科書”的な資料が利用できれば、人的・予算的に余裕のない地方自治体の職員でも、限られた時間内で効率的に災害対応業務の実務ノウハウが一定程度得られる可能性がある。

（２）総務省消防庁による取り組み

続いて、総務省消防庁の取り組みについて説明する。総務省消防庁は、地域住民や地方自治体の職員等にインターネット上で防災・危機管理について学べる学習の場を提供するために、平成 16 年 2 月より「防災・危機管理 e-カレッジ（以下 e-カレッジ）」の運用を開始した（総務省消防庁、2004）。現在 e-カレッジには 3 コース（入門、一般、専門）が準備されており（総務省消防庁、2015）、インターネット環境があれば時間や場所にとらわれず無料で利用することができる。地方自治体職員向けには、入門及び一般コースに加え、専門コースの「大地震に備えた責務」、「風水害の教訓と対応」、「地方公務員の方向け」を学習することが勧められている。e-カレッジなら、職員を研修に派遣することなく自組織内で災害対応経験に関する知識や教訓を学ぶことができるため、慢性的な人手不足や予算不足に直面している地方自治体にとっては、災害対応経験を間接的に得る理想的な代替方法だと言える。また、前述の内閣府（防災）も、防災スペシャリスト養成事業において、e ラーニングの開発に取り組んでいる（内閣府、2016b）。

勿論、上述の方法（標準テキストや通信研修の利用）によって、災害対応経験の継承において地方自治体（特に小規模市町村）が直面している課題が完全に解決されるわけではない。一般的な防災研修や通信研修では、防災・危機管理に関する概論的な知識や行政による災害対応業務の概要が中心となるが、本事業で定義している「災害対応経験の継承」においては、災害対応業務のより細かな実務的なノウハウに重点が置かれている。一般の防災研修やその教材、通信研修等にも災害対応業務の実務的なノウハウが含まれてはいるが、日常業務に忙殺されている地方自治体職員にとって、それらの媒体から特に求める情報（実務ノウ

ハウ）のみを抽出することは簡単なことではない。また、同じ災害対応業務（例：被害認定調査）でも災害種別（例：水害と地震）や団体ごとにその手順やノウハウが異なる場合が多いため、中途半端な解釈では、災害対応業務の円滑な実施の妨げとなってしまう可能性も考えられる。しかし、地方自治体が取り巻く現状を踏まえれば、標準テキスト等の教材やe-カレッジのような通信研修は、災害対応経験の継承に資する現実的な代替方法と成り得るものと言える。

第３節　災害対応経験の継承の今後のあり方

“経験の継承”と聞くと、伝統工芸の師匠と弟子のような、“職員間での「実務ノウハウの引継ぎ」”という様式が想起されやすい。しかし、本事業の調査結果を考慮すれば、少なくとも地方自治体職員が持つ過去の災害対応経験については、そのような“継承”手法（例：震災経験を有する職員から若手職員へ内部研修会等で実務ノウハウを引き継がせていく方法）は現実的とは言えない。それでは、地方自治体は今後どのようにして、災害対応経験を後世に引き継いでいけばよいのだろうか。ここでは、本事業の総括として、地方自治体における災害対応経験の継承に関して、今後のあり方を検討する。

地方自治体における災害対応経験の継承の主な様式をまとめたものが、図６－１となる。図の下段にある欄が、「組織内での継承」に該当する部分となる（左から「知識や教訓、実務ノウハウの習得」、「実務ノウハウの引継ぎ」、「業務見直し、業務支援・標準化」）。前項でも述べたとおり、特に小規模市町村を取り巻く現状を考えれば、図６－１左に示した破線内の様式（防災研修・防災教材・通信研修等による「知識や教訓、実務ノウハウの習得」）が、地方自治体による継承において中心となる「今後のあり方」と言える。「防災研修・防災教材・通信研修等」は既に様々な団体によって実施されているが、ここで示している研修や教材は、「災害対応業務の実務ノウハウに特化した防災研修・防災教材・通信研修等」となる。

既存の防災研修・防災教材・通信研修等は防災・危機管理の概論・各論的な内容が多く、講師も学識経験者が中心で、その内容も難解なことが多い。一方、図６－１で示す防災研修・防災教材・通信研修等では、主に被災自治体やその職員から得られた災害対応業務に関する実務的なノウハウのみが扱われる。この新規取り組みを地方自治体、とりわけ小・中規模市町村のみで実施するのは困難なため、ここでは地方自治体が自ら実施主体となる取り組みに加え、新たに国や関係団体が実施主体となる方式を提案する。図６－２と表６－１に、この新規取り組みにおける実施団体（国・外郭団体）と対象団体（地方自治体）の主な役割を示す。

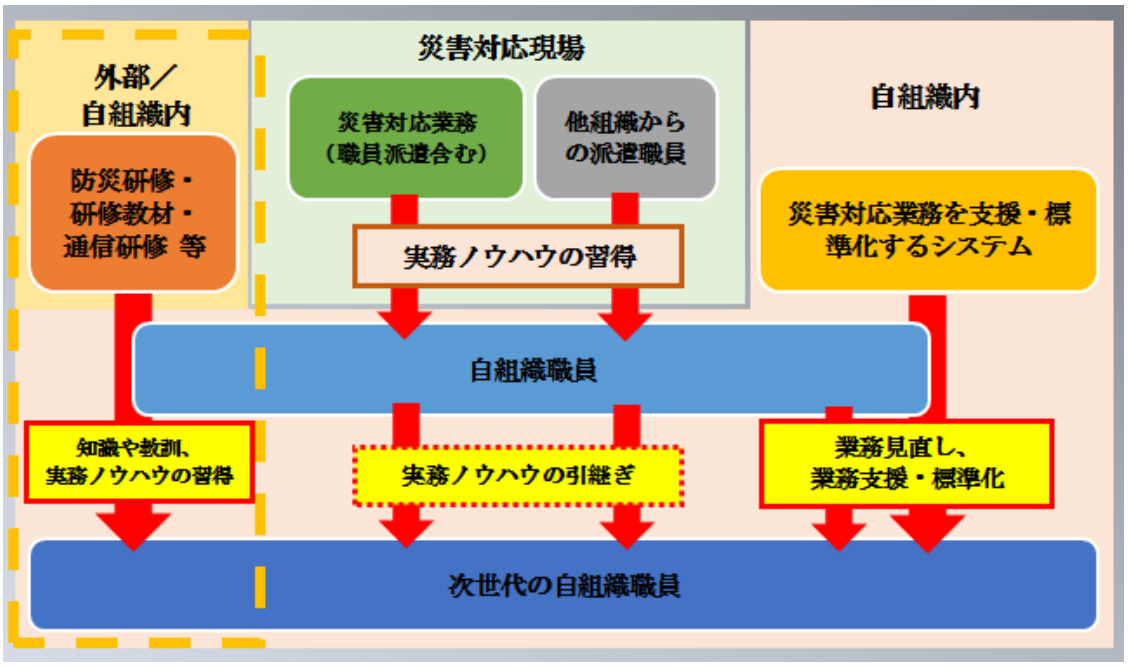


図６－１．地方自治体における災害対応経験の継承のあり方

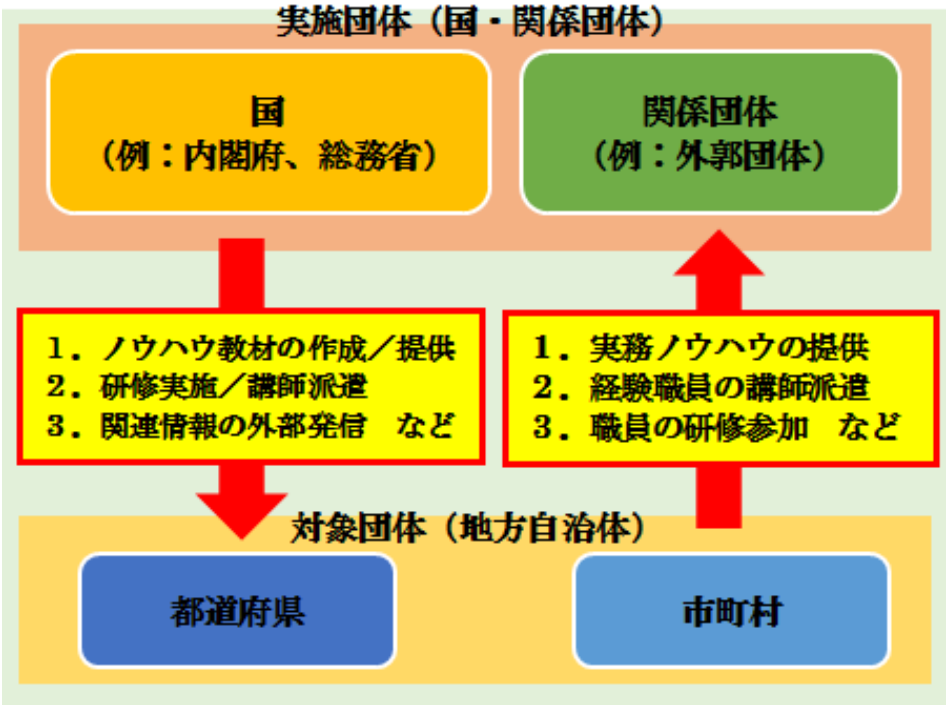


図６－２．国・関係団体を実施主体とした災害対応経験の継承における新規取り組み案

表６－１．新規取り組みにおける実施団体と対象団体の主な役割

	団体種別	
No.	実施団体（国・関係団体）	対象団体（都道府県・市町村）
1	対象団体から提供された災害対応の報告書を基に、実務ノウハウを選定して教材を作成・提供・更新する	災害対応後に実務ノウハウに係る簡潔な報告書を作成し、実施団体へ提供する
2	各地域やオンライン上で研修を企画・開催、及び各自治体へ講師を派遣する	災害対応経験を有する職員を講師として派遣する
3	災害対応に関する実務ノウハウや情報を HP や機関誌等で外部発信する	定期的に職員を研修に参加させる（オンライン研修含む）

実施団体（国・関係団体）の主な役割としては、「１．ノウハウ教材の作成／提供」、「２．研修実施／講師派遣」、そして「３．関連情報の外部発信」が挙げられる。「ノウハウ教材の作成／提供」について言えば、実際のところ、過去の災害教訓やノウハウをまとめた資料は、既に内閣府等からウェブ上において無料で公表されている（例：「災害教訓の継承に関する専門調査会」；内閣府、2016a）。「歴史災害に関する教訓のページ」においても、過去の大災害に関する概要や当時の住民の体験談だけでなく、被災自治体による対応状況や当時の職員が直面した問題等が記述されている（内閣府、2016c）。そのため、これらの資料を用いて、実務的なノウハウを学ぶことは可能だと言える。

しかし、これら膨大な資料を業務過多傾向にある職員に通読させ、実務的なノウハウのみを抽出・整理させることは、職員個人に更なる負担を課してしまうことになる。そのため、過去の災害対応経験から抽出された実務的なノウハウのみを集約した教材の作成は、この新規取り組みにおける重要な取り組みとなる。この教材は、普段の研修資料としてだけでなく、緊急時には行動マニュアルとしても参照できるよう、必要な事項のみを簡潔に記載することが求められる（例：災害対応のフェーズごとに箇条書きで A4 用紙 1 枚程度）。当然、実務的なノウハウは災害種別や被災地域、発生時間、被災規模等により大きく異なり、また、法改正等により過去のノウハウが適用できなくなる場合も考えられる。従って、定期的な内容の更新も、当初から念頭に置いておく必要がある。

「２．研修実施／講師派遣」については、既に述べたとおり、地方自治体の多くは人手不足や予算不足により、防災研修等に職員を派遣することが十分にできていない。そのため、この新規取り組みにおいては、e-カレッジのようにインターネット上で研修が受講できる仕組みが必須となる。時間的な制約の多い自治体職員を考慮し、研修の中身も災害対応業務の実務ノウハウのみに特化した

ものに限定し、所要時間や必要科目数も可能な限り最小限に留めておく必要がある。「３．関連情報の外部発信」においては、多様な媒体（例：HP、機関誌）を用いて、災害対応業務の実務ノウハウに関する新しい情報を積極的に外部発信して行くことが求められる。

対象団体の主な役割としては、「１．実務ノウハウの提供」、「２．経験職員の講師派遣」、「３．職員研修の参加」が考えられる。様々な面で制約が課されている地方自治体にとってはどの役割も追加業務となってしまうが、災害対応経験の継承を単独で実施するよりは、遥かに時間・労力・費用が抑えられるはずである。また、研修の参加（オンライン研修含む）については、防災・危機管理部局以外の職員の参加も求められる。

繰り返しとなるが、地方自治体を取り巻く現在の状況を踏まえれば、災害対応経験の継承に関する各団体独自の取り組みには限界がある。その一方で、いくつかの地方自治体（特に過去に大きな自然災害に見舞われた団体）によって、災害教訓や経験を後世に伝える取り組みが積極的に行われているのも事実である。災害対応経験の継承は、本来、自治体単位で行われるべき取り組みだと言える。今回提案した国・関係団体による災害対応経験の継承における新たな取り組みが具現化されたとしても、地方自治体独自の取り組みは、今後も継続されるべきだと言える。当協会としても、防災・危機管理に携わる関係団体として、引き続き、地方自治体における災害対応経験の継承に資する調査研究を実施していきたいと考えている。

第７章　引用・参考文献

第 1 章：

Weathernews（2016）．台風 10 号追跡動画　迷走 11 日間を一気に 1 分で　ウェザーニューズ　http://weathernews.jp/s/topics/201608/300205/（2016 年 11 月 25 日）

大雪に対する防災力の向上方策検討会（2012）．大雪に対する防災力の向上方策検討会　報告書―豪雪地域の防災力向上に向けて―　内閣府 http://www.bousai.go.jp/setsugai/pdf/h2404_002.pdf（2016 年 11 月 28 日）

気象庁（2016a）．台風経路図　平成 28 年（2016 年）　気象庁 http://www.data.jma.go.jp/fcd/yoho/typhoon/route_map/bstv2016.html（2016 年 11 月 25 日）

気象庁（2016b）．台風の上陸数（2015 年までの確定値と 2016 年の速報値）　気象庁　http://www.data.jma.go.jp/fcd/yoho/typhoon/statistics/landing/landing.html（2016 年 11 月 28 日）

気象庁（2016c）．地震発生のしくみ　気象庁 http://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/jishin/about_eq.html（2016 年 11 月 22 日）

北本朝展（2016）．過去の台風災害・被害　北本 朝展 @ 国立情報学研究所 (NII)　http://agora.ex.nii.ac.jp/digital-typhoon/disaster/help/past.html.ja（2016 年 11 月 28 日）

熊本県防災会議（2015）．第 4 節　熊本県の特質と過去の主な地震災害　熊本県地域防災計画（地震・津波災害対策編）　熊本県

地震調査研究推進本部（2016）．鳥取県の地震活動の特徴　地震調査研究推進本部　http://www.jishin.go.jp/regional_seismicity/rs_chugoku-shikoku/p31_tottori/（2016 年 11 月 25 日）

総務省消防庁（2015）．災害情報　今冬の雪による被害状況等（H26.11～H27.3）　総務省消防庁　http://www.fdma.go.jp/bn/2015/detail/894.html（2016 年 11 月 28 日）

総務省消防庁（2016）．災害情報　今冬の雪による被害状況等（H27.11～H28.3）　総務省消防庁　http://www.fdma.go.jp/bn/2016/detail/945.html（2016 年 11 月 28 日）

tenki.jp（2016）．台風 7 号　9 年ぶりに北海道に上陸　日本気象協会 http://www.tenki.jp/forecaster/diary/deskpart/2016/08/17/50871.html（2016 年 11 月 25 日）

内閣府（2007）．平成 19 年版防災白書　内閣府

内閣府（2015）．平成 27 年版防災白書　内閣府

内閣府（2016）．平成 28 年台風第 10 号による被害状況等について　内閣府

http://www.bousai.go.jp/updates/h28typhoon10/（2016 年 11 月 25 日）
三宅弘恵（2016）．特集：熊本地震　熊本地震と震度 7　東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター　http://cidir.iii.u-tokyo.ac.jp/pubictions/pg321.html（2016 年 11 月 24 日）

第 2 章：

一般財団法人日本防火・危機管理促進協会（2015）．地方自治体の災害対応業務における官民の連携方策に関する調査研究報告書　株式会社アイネット
一般財団法人日本防火・危機管理促進協会（2016）．巨大災害発生時の自治体間の連携強化施策に関する調査研究報告書　株式会社丸井工文社
伊藤廉（2014）．日本の災害対策のあらまし：実務者・研究者のために　日本防火・危機管理促進協会
鍵屋一（2007）．市民参加で制定した板橋区防災基本条例　地学雑誌，116（3），542-556.
風間規男（2002）．災害対策基本法の制定：防災政策ネットワークの形成　近畿大學法學，50（1），1-82.
災害対策制度研究会編著（2002）．新日本の災害対策　ぎょうせい
災害被害を軽減する国民運動に関する懇談会（2009）．地方公共団体の防災に係る条例の制定状況（第 2 回資料 5）　内閣府
財団法人大阪府市町村振興協会・おおさか市町村職員研修研究センター（2002）．共同研究報告書自治体法務　財団法人大阪府市町村振興協会・おおさか市町村職員研修研究センター
総務省（2016）．東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況（平成 23 年 3 月 11 日～平成 28 年 3 月 31 日までの累積）　総務省　http://www.soumu.go.jp/main_content/000443649.pdf（2016 年 11 月 30 日）
総務省消防庁（2006）．阪神・淡路大震災について（確定報）　総務省消防庁
総務省消防庁（2016）．平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第 154 報）　総務省消防庁
瀧澤忠徳（2015）．消防・防災と危機管理：全国自治体職員のための入門・概説書　近代消防社
林修三（1959）．災害立法整備の問題点　ジュリスト，(192)，2-6.
中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会（2008）．1959 伊勢湾台風報告書　内閣府
内閣府（2005）．平成 17 年版防災白書　内閣府
内閣府（2012）．災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要　内閣府　http://www.bousai.go.jp/taisaku/hourei/pdf/hourei_gaiyou.pdf（2016 年 11 月 28

日）
中邨章（2015）．支援力と受援力の向上：阪神淡路大震災再考　市政，（64），50-51．
兵庫県（1996）．阪神・淡路大震災：兵庫県の 1 年の記録　兵庫県
本荘雄一（2013）．被災自治体から見た職員派遣の受け入れ状況について　都市政策，（151），42-51．

第 3 章：

朝日新聞（2016）．阪神の教訓「生きた」５割　東日本派遣の自治体職員調査　朝日新聞社　http://www.asahi.com/articles/ASHDT75J3HDTPTIL032.html（2016 年 7 月 4 日）
奥尻町・奥尻島観光協会（2016）津波から復興した奥尻島が伝える「心の島ヂカラ」～島の経験を子供の未来へ～　奥尻町・奥尻島観光協会
小千谷市（2009）．小千谷市　被災状況（平成 20 年 8 月 1 日確定）　小千谷市 http://www.city.ojiya.niigata.jp/soshiki/kikikanri/hisaijokyo.html（2016 年 7 月 11 日）
小千谷市（2014）．新潟県中越大震災から 10 年　震災を乗り越え新しいまち・小千谷への挑戦―小千谷市復興計画の長期検証（総括）―　小千谷市 http://www.city.ojiya.niigata.jp/soshiki/chiiki/fukkokensho.html（2016 年 7 月 6 日）
共同通信（2016）．震災後に採用、5 人に 1 人　共同通信 47news　共同通信社 http://this.kiji.is/80104801469548029（2016 年 7 月 4 日）
神戸市（2012）．東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証　神戸市 http://www.city.kobe.lg.jp/safety/emergency/higashinihon/press/201203/20120321020001.html（2016 年 7 月 4 日）
神戸市（2013）．神戸市災害受援計画―総則―　神戸市 http://www.city.kobe.lg.jp/safety/prevention/relief/（2016 年 7 月 5 日）
神戸新聞（2014）．震災後の入超半数超　阪神・淡路の 12 市中 9 市　神戸新聞社　http://www.kobe-np.co.jp/rentoku/sinsai/20/201411/0007467588.shtml（2016 年 7 月 4 日）
定池祐季（2014）．北海道奥尻町における災害伝承の変容　北海道地区自然災害科学資料センター報告、27、57-62．www.eng.hokudai.ac.jp/nds/2726.pdf（2016 年 12 月 13 日）
市町村アカデミー（2016）．時間割・リーフレット　平成 28 年度　全国市町村研修財団　http://www.jamp.gr.jp/timetable/general.html（2016 年 12 月 8 日）
消防防災科学センター（2016）．市町村防災研修の紹介　消防防災科学センタ

ー　http://www.isad.or.jp/cgi-bin/hp/index.cgi?ac1=IK23&ac2=&Page=hpd_view（2016 年 12 月 8 日）
全国市町村研修財団（2016）．市町村アカデミー紹介　全国市町村研修財団 http://www.jamp.gr.jp/intro/index.html（2016 年 12 月 8 日）
地方公共団体情報システム機構（2016）．被災者支援システム　地方公共団体情報システム機構　https://www.j-lis.go.jp/rdd/hisaisyasiensys/cms_9098.html（2016 年 12 月 8 日）
中越大震災ネットワークおぢや事務局（2016a）．構成会員（平成 28 年 4 月 20 日現在）　小千谷市　http://www.net-ojiya.jp/members.html（2016 年 12 月 7 日）
中越大震災ネットワークおぢや事務局（2016b）．災害時活動報告　小千谷市 http://www.net-ojiya.jp/reports-disaster.html（2016 年 12 月 7 日）
冨手冬樹（2012）．６　奥尻町地域政策課商工観光係（北海道奥尻町）　社会教育における防災教育・減災教育に関する調査研究報告書（pp.70-74）　文部科学省国立教育政策研究所社会教育実践研究センター http://www.nier.go.jp/jissen/chosa/rejime/2012/02/00_all.pdf（2016 年 12 月 21 日）
内閣府（2016）．防災スペシャリスト養成研修（国と地方の防災を担う人材の育成）　内閣府　http://www.bousai.go.jp/taisaku/jinzai/specialist.html（2016 年 12 月 8 日）
人と防災未来センター（2016）．Ⅳ章　災害対策専門職員の育成　　平成 27 年度年次報告書（pp.129-146）　人と防災未来センター http://www.dri.ne.jp/centertop/nennji27（2016 年 12 月 8 日）
日比野容子（2011）．神戸市「震災バンク」　被災地派遣、職員人選に一役　朝日新聞 http://www.asahi.com/special/10005/OSK201104300032.html
平野誠也（2015）．防災文化を育む～危機管理人材の技能継承手法『芦屋 SHINE』～　季刊　政策・経営研究、1、1-13 www.murc.jp/uploads/2015/02/201501_all.pdf（2016 年 12 月 6 日）
防災スペシャリスト養成研修（2016）．研修のご案内　内閣府・サイエンスクラフト・人と防災未来センター　http://bousai-ariake.jp/introduction（2016 年 12 月 8 日）
北海道檜山振興局（2013）．奥尻島津波語りべ隊からのメッセージ　北海道檜山振興局　http://www.hiyama.pref.hokkaido.lg.jp/file.jsp?id=725060（2016 年 8 月 1 日）
山本健太郎・田中真一・大石広樹・泉大介・佐藤百華・長谷卓典・加藤佑介・山本美海（2015）．被災者生活再建支援システム―自治体の公正公平で迅速

な生活再建支援業務を協力にサポート　NTT 技術ジャーナル、2015.3、66-68　www.ntt.co.jp/journal/1503/files/jn201503066.pdf（2016 年 12 月 8 日）
我妻秀俊（2014）．震災経験継承コースに参加して　平成 25 年度市町村職員行政調査研修報告書　岩手県内市町村振興協会、42-45　www1a.biglobe.ne.jp/i-shinko/pdf/h25_iwt_kensyuu_report2.pdf（2016 年 7 月 5 日）

第 4 章：

奥尻町・奥尻島観光協会（2016）津波から復興した奥尻島が伝える「心の島ヂカラ」～島の経験を子供の未来へ～　奥尻町・奥尻島観光協会
定池祐季（2014）．北海道奥尻町における災害伝承の変容　北海道地区自然災害科学資料センター報告、27、57-62．www.eng.hokudai.ac.jp/nds/2726.pdf（2016 年 12 月 13 日）
中越防災安全推進機構（2016）．組織概要　中越防災安全推進機構 https://www.cosss.jp/%E7%B5%84%E7%B9%94%E6%A6%82%E8%A6%81/（2017 年 1 月 17 日）
満島章（2016）．座談会　いざは普段なり―避難所運営のスキルを磨く―　PRACTICE、2016 年 6 月号、16-23.

第 5 章：

総務省（2015）．地方公共団体定員管理関係（都道府県、指定都市、市区町村データ）（平成 27 年）　総務省 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/109981data.html
地方自治情報センター（2014）．都道府県別市区町村数一覧（平成 26 年 1 月 1 日現在）　地方自治情報センター　https://www.j-lis.go.jp/lasdec-archive/cms/1,19,14,151.html（2016 年 12 月 26 日）

第 6 章：

総務省（2016）．平成 27 年地方公共団体定員管理調査結果　地方公共団体定員管理関係　総務省　http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/index.html（2016 年 12 月 15 日）
総務省消防庁（2004）．防災・危機管理 e-カレッジ運用開始とその概要　季刊消防科学と情報　消防防災科学センター　http://www.isad.or.jp/cgi-bin/hp/index.cgi?ac1=IB17&ac2=76spring&ac3=3324&Page=hpd_view（2016 年 12 月 16 日）
総務省消防庁（2015）．インターネット上で学ぶ防災・危機管理 e-カレッジコース等のご紹介（平成 17 年 9 月）　総務省消防庁

http://open.fdma.go.jp/e-college/（2016 年 12 月 16 日）
総務省消防庁防災課（2012）．地方公共団体の防災に関する職員研修に係る調査報告（速報）　総務省消防庁
http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h24/tikoutai_saigaidentatsu/04/shiryo2.pdf（2016 年 12 月 15 日）
内閣府（2007）．防災に関する標準テキスト　内閣府
http://www.bousai.go.jp/taisaku/jinzai/hyojyun_text.html（2016 年 12 月 15 日）
内閣府（2014）．第 1 回（平成 26 年 7 月 1 日（火）開催）　「防災スペシャリスト養成」企画検討会
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai_specialist2/01/kento01.html（2016 年 12 月 15 日）
内閣府（2016a）．災害教訓の継承に関する専門調査会　内閣府
http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/（2016 年 12 月 19 日）
内閣府（2016b）．平成 28 年度第 4 回（平成 28 年 10 月 25 日）　「防災スペシャリスト養成」企画検討会　内閣府
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai_specialist2/（2016 年 12 月 15 日）
内閣府（2016c）．歴史災害に関する教訓のページ　内閣府
http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/index.html（2016 年 12 月 19 日）
日本防火・危機管理促進協会（2016）．巨大災害発生時の自治体間の連携強化施策に関する調査研究報告書　平成 27 年度　危機管理体制調査研究報告書　日本防火・危機管理促進協会
http://www.boukakiki.or.jp/H27chousa_houkoku.pdf（2016 年 12 月 15 日）
舟木伸江・河田惠昭・矢守克也（2007）．大規模災害時の相互支援の費用負担に関する研究―新潟県中越地震を事例に―　減災、2、128-133

第８章　参考資料

第１節　質問紙項目

地方自治体における災害対応経験の継承に関するアンケート調査

このアンケートは、防災に関する内容であることから防災所管課に送付しております。

質問内容によりましては人事所管課など担当部局とご協力の上、回答をご記入くださいますようお願いいたします。所要時間はおおよそ15分程度です。

＊＊＊　ご回答いただいた自治体名は外部には公表いたしません　＊＊＊

実際の回答入力は、ウェブ画面上でお願いいたします。
※アンケート画面へのアクセス方法は、**別紙「アンケートのご回答方法について」**をご参照ください。
※こちらの質問用紙はご返送頂く必要はございません（決裁用にご利用ください）。

調査結果は、後日『地方自治体における災害対応経験の継承に関する調査研究報告書』としてご提供させて頂きます。

＊＊＊　調査回答期限は2016年（平成28年）12月9日（金）です　＊＊＊

はじめに、貴自治体についてお尋ねします。

Q1　自治体名をご記入ください。
※これは外部に公表するものではありません。調査分析に必要な資料としてのみに使用いたします。

Q2　貴自治体で危機管理・防災業務を担当している部署名をご記入ください。
例：危機管理室危機管理課、総務部防災課防災係

Q3　貴自治体が所属する地域について、該当する地域名を下記から1つお選びください。
1 北海道・東北　□
2 関東　□
3 東海・北陸　□
4 近畿　□
5 中国・四国　□
6 九州・沖縄　□

Q4　貴自治体内で発生し得る自然災害について、近年特に重点的に対策を講じている自然災害の種類をすべてお答えください。
※該当しない場合は無記入で問題ありません。
1 地震　□
2 津波　□
3 火山噴火　□
4 風水害　□
5 土砂災害　□
6 大規模事故（例：原子力発電所事故、鉄道の脱線事故、雑居ビル火災など）　□
7 その他（　　）　□

Q5　貴自治体の現在のおおよその職員数（非常勤含む）をご記入ください。
※首長部局の一般行政職の職員数をもとにお答えください（教員、消防士、保健師等の専門職員は含みません）。

人

Q6　回答者様の所属部署について、該当する項目を下記から1つお選びください。
1 防災・危機管理部署（専任）　□
2 その他部署（防災・危機管理業務兼務）　□
3 その他（　　）　□

Q7　貴自治体で普段から防災・危機管理業務に専任で従事している職員の数（非常勤含む）をご記入ください。
※首長部局の職員数をもとにお答えください（教員、消防士、保健師等の専門職員は含みません）。

人

次に、貴自治体の災害対応経験についてお尋ねします。

Q8 平成22（2010）年以降に貴自治体内で災害対策本部を設置した回数をご記入ください。

回

Q9 下記の各項目について、該当する回答を1つお選びください。

	はい	いいえ	わからない
1 平成22（2010）年以降において、被災後、他の自治体からの職員派遣（一般行政職の職員）を受け入れたことがある	1	2	3
2 平成22（2010）年以降において、被災自治体に職員を派遣したことがある	1	2	3
3 貴自治体は、「首都直下地震緊急対策区域」に指定されている	1	2	3
4 貴自治体は、「南海トラフ地震防災対策推進地域」に指定されている	1	2	3

Q10 平成22（2010）年以降に貴自治体が災害救助法の適用を受けた回数をご記入ください。

※該当しない場合は「0」をご記入ください。不明な場合は無記入で結構です。

回

Q11 平成22（2010）年以降に貴自治体内で発生した災害が激甚災害（本激）に指定された回数をご記入ください。

※該当しない場合は「0」をご記入ください。不明な場合は無記入で結構です。

回

Q12 平成22（2010）年以降に貴自治体内で発生した災害が激甚災害（局激）に指定された回数をご記入ください。

※該当しない場合は「0」をご記入ください。不明な場合は無記入で結構です。

回

Q13 現時点（平成28年11月1日）で災害対応経験を持っている貴自治体職員数の把握有無について、該当する回答を1つお選びください。

「災害対応経験」 … 被災後に自治体が実施する業務全般の経験 （職員派遣での経験を含み、災害種別は問いません）

※該当しない場合または不明な場合は無記入で結構です。

	おおよそ把握している	把握していない	把握しているかどうかわからない
	1	2	3

Q14 平成22（2010）年以降に貴自治体が行ったことのある災害対応業務（職員派遣での支援業務を含む）を下記からすべてお選びください。

定義： 「災害対応業務」 … 被災後に自治体が実施する業務全般

※該当しない場合または不明な場合は無記入で結構です。

1 災害対策本部運営業務	□
2 被災者情報管理業務	□
3 支援物資管理業務	□
4 避難所開設・管理運営業務	□
5 広報業務（マスコミ対応含む）	□
6 り災証明書の発行業務	□
7 保健業務（こころのケア含む）	□
8 道路・上下水道復旧業務	□
9 応急仮設住宅業務	□
10 その他（ ）	□

ここからは、貴自治体内での災害対応経験に関する取り組みについてお尋ねします。

Q15 下記の各項目について、該当する回答を1つお選びください。

	はい	いいえ	わからない
1 発災直後に主要な事項が確認できるよう、発災後に実施する主な非常時優先業務の一覧（A4で1枚程度）を作成している	1	2	3
2 発災後に実施する主な非常時優先業務の一覧（A4で1枚程度）が庁舎内に平常時から常時掲示されている	1	2	3

Q16 貴自治体が行う災害対策本部開設を含めた防災訓練の年間実施回数をご記入ください。

※該当しない場合は「0」をご記入ください。また、不明な場合は無記入で結構です。

回/年

Q17 貴自治体が行う防災訓練について、合同で訓練を実施している団体を下記からすべてお選びください。

※該当しない場合または不明な場合は無記入で結構です。

1 都道府県・市区町村 □
2 消防・警察・自衛隊 □
3 民間企業（例：マスコミ、通信インフラ会社、飲料食品会社、物流会社等） □
4 教育機関（例：小中高・大学・専門学校等） □
5 住民自治組織（例：町会・町内会・自治会等） □
6 自主防災組織・消防団・水防団 □
7 地域の職業別団体（例：医師会、建設業協会、商店会、農業協同組合等） □
8 ボランティア団体・NPO・NGO □
9 その他（ ） □

Q18 下記の各災害対応業務について、平常時からどの程度準備していますか？該当する項目を1つお選びください。

「災害対応業務」 … 被災後に自治体が実施する業務全般

	担当者（役職名）を決めている	担当課（班）のみを決めている	業務の割り振りは行っていないが担当の設定はしている	業務として設定していない
1 上長への連絡	1	2	3	4
2 各部班への情報の連絡、及び各部班からの情報の収集	1	2	3	4
3 SNS（例：Twitter）による避難情報等の情報発信	1	2	3	4
4 職員参集連絡（例：電子メール）の送付	1	2	3	4
5 各種災害情報や関係機関からの情報の確認	1	2	3	4
6 災害対策本部会議の開催	1	2	3	4
7 住民（帰宅困難者含む）への情報発信	1	2	3	4
8 プレス発表	1	2	3	4
9 災害救助法適用の事前連絡	1	2	3	4
10 相互応援協定・災害時応援協定等に基づく応援要請	1	2	3	4
11 国や他の自治体との連絡体制の確立	1	2	3	4

Q19 貴自治体において下記の各取り組みを行っていますか。該当する項目をすべてお選びください。

「災害対応業務」 … 被災後に自治体が実施する業務全般
「災害対応経験」 … 被災後に自治体が実施する業務全般の経験 （職員派遣での経験を含み、災害種別は問いません）

※該当しない場合は無記入で結構です。

1 災害対応業務に関わる教訓集や報告書の作成 □
2 過去の災害対応経験を反映させた地域防災計画の修正 □
3 災害対応経験を有する職員や退職者、他自治体職員による研修会等の開催 □
4 大学（教員）や研究機関への委託による研修会等の開催 □
5 災害対応経験を反映させた防災訓練等の実施 □
6 自治体の長を対象とした防災・危機管理に関わる外部研修会等への積極的な参加 □
7 幹部職員を対象とした防災・危機管理に関わる外部研修会等への積極的な参加 □
8 一般職員を対象とした防災・危機管理に関わる外部研修会等への積極的な参加 □
9 その他（ ） □

Q20 下記にある研修会や資格について、貴自治体職員が参加したり取得したことのある項目をすべてお選びください。

※該当しない場合または不明な場合は無記入で結構です。

1 内閣府（防災）「防災スペシャリスト養成研修」 □
2 消防防災科学センター「市町村防災研修」 □
3 全国市町村研修財団「市町村アカデミー」（危機管理系科目） □
4 阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター「災害対策専門研修」 □
5 日本防災士機構「防災士」 □
6 日本危機管理士機構「危機管理士」 □
7 国や行政機関による防災・危機管理研修 □
（名称： ）
8 民間企業や民間団体による防災・危機管理研修や資格 □
（名称： ）

Q21 災害対応経験を持った貴自治体職員（退職職員を含む）について、下記にある各項目をデータベース化していますか。データベース化している項目をすべてお選びください。

「災害対応経験」 … 被災後に自治体が実施する業務全般の経験 （職員派遣での経験を含み、災害種別は問いません）
※該当しない場合または不明な場合は無記入で結構です。

1 氏名	□
2 出身地	□
3 過去に担当したことのある災害対応業務経験	□
4 過去に参加したことのある災害ボランティア経験	□
5 災害対応に関わる資格の有無（例：建築士、特殊車両の運転免許等）	□
6 特殊な資格の有無（例：ボランティアコーディネーター資格、特殊車両の運転免許等）	□
7 その他（ ）	□

Q22 貴自治体において、下記組織の職員（退職者含む）が防災・危機管理業務に従事していますか。各項目に該当する回答を1つお選びください。
※該当しない場合または不明な場合は無記入で結構です。

	はい	いいえ	わからない
1 自衛隊	1	2	3
2 消防	1	2	3
3 警察	1	2	3
4 その他機関（例 警察等 ）	1	2	3

Q23 下記にある各災害対応業務について、平成22（2010）年以降の災害対応経験に基づき、貴自治体の業務準備手順マニュアル等の見直しを行いましたか。各項目に該当する回答を1つお選びください。
「災害対応業務」 … 被災後に自治体が実施する業務全般
「災害対応経験」 … 被災後に自治体が実施する業務全般の経験 （職員派遣での経験を含み、災害種別は問いません）
※該当しない場合（貴自治体が災害対応経験を持っていない場合）または不明な場合は無記入で結構です。

	見直しの予定はない	現在見直しを検討している	現在見直し中である	既に見直している
1 災害対策本部運営業務	1	2	3	4
2 被災者情報管理業務	1	2	3	4
3 支援物資管理業務	1	2	3	4
4 避難所開設・管理運営業務	1	2	3	4
5 広報業務（マスコミ対応含む）	1	2	3	4
6 り災証明書の発行業務	1	2	3	4
7 保健業務（こころのケア含む）	1	2	3	4
8 道路・上下水道復旧業務	1	2	3	4
9 応急仮設住宅業務	1	2	3	4
10 その他（ ）	1	2	3	4

Q24 下記にある各災害対応業務について、他の自治体や他国で発生した災害の教訓に基づき、業務の見直しを行いましたか。各項目に該当する回答を1つお選びください。
災害教訓の例 ・・・1995年阪神・淡路大震災で得られた教訓、2008年四川大地震で得られた教訓（過去に発生したすべての災害が対象です）
「災害対応業務」 … 被災後に自治体が実施する業務全般
※該当しない場合または不明な場合は無記入で結構です。

	見直しの予定はない	現在見直しを検討している	現在見直し中である	既に見直している
1 災害対策本部運営業務	1	2	3	4
2 被災者情報管理業務	1	2	3	4
3 支援物資管理業務	1	2	3	4
4 避難所開設・管理運営業務	1	2	3	4
5 広報業務（マスコミ対応含む）	1	2	3	4
6 り災証明書の発行業務	1	2	3	4
7 保健業務（こころのケア含む）	1	2	3	4
8 道路・上下水道復旧業務	1	2	3	4
9 応急仮設住宅業務	1	2	3	4
10 その他（ ）	1	2	3	4

Q25　自治体職員が持つ過去の災害対応経験を今後の災害対応業務に生かしていく上で、特にどのような点が懸念材料となりますか。該当する項目をすべてお選びください。

「災害対応業務」　…　被災後に自治体が実施する業務全般
「災害対応経験」　…　被災後に自治体が実施する業務全般の経験　（職員派遣での経験を含み、災害種別は問いません）
※該当しない場合または不明な場合は無記入で結構です。

1 費用 □
2 災害対応経験を持った職員が少ない（いない） □
3 時間不足 □
4 人手不足 □
5 他部署との協力体制の構築 □
6 組織内の理解 □
7 その他（　　） □

Q26　発災後の災害対応業務（例：避難所運営等）について、地元選出議員（市区町村、都道府県、国会議員含む）の役割分担に関して議論をしていますか。該当する項目を一つお選びください。
「災害対応業務」　…　被災後に自治体が実施する業務全般

議論していない	現在議論している	既に議論した
1	2	3

Q27　職員が持つ過去の災害対応経験を今後の災害対応業務に生かしていくためには、どのような取り組みが効果的だと思いますか。下記空欄に自由に意見をご記入ください。

ここからは、災害対応経験で用いられる情報システムについてお尋ねします。

Q28　現在、貴自治体では「災害対応業務に特化した情報システム」を導入していますか。該当する項目をすべてお選びください。
※該当しない場合または不明な場合は無記入で結構です。

1 地方公共団体情報システム機構「被災者支援システム」 □
2 NTT東日本「被災者生活再建支援システム」 □
3 Sahana Japan Team・ひょうごんテック「SAHANA（サハナ）」 □
4 災害対応業務に関する自組織独自のシステムを持っている
（名称：　　） □
5 その他（名称：　　） □
6 現在導入を検討している（検討しているシステムの名称：　　） □
7 以前導入していたが現在は導入していない
（以前導入していたシステムの名称：　　） □

Q29　貴自治体では、「災害対応業務に特化した情報システム」を用いた操作訓練を年間何回ほど行っていますか。該当する数字をご記入ください。
「災害対応業務に特化した情報システム」　…　被災後の行政事務で用いる情報システム
※該当しない場合は「0」をご記入ください。また、不明な場合は無記入で結構です。

回/年

Q30　下記にある“「災害対応業務に特化した情報システム」を用いて行う業務”について、貴自治体で実施している項目をすべてお選びください。
「災害対応業務に特化した情報システム」　…　被災後の行政事務で用いる情報システム
※該当しない場合または不明な場合は無記入で結構です。

1 被災者情報管理 □
2 避難所設営・運営 □
3 非常用備蓄品・支援物資管理 □
4 災害時要援護者支援 □
5 仮設住宅管理 □
6 犠牲者・遺族管理 □
7 倒壊家屋管理 □
8 その他（　　） □

Q31 自治体が「災害対応業務に特化した情報システム」を導入・運用していく上で、どのような点が懸念材料となりますか。該当する項目をすべてお選びください。

「災害対応業務に特化した情報システム」 … 被災後の行政業務に用いられる情報システム
※該当しない場合または不明な場合は無記入で結構です。

1 導入及びランニングコスト □
2 情報システムに関する知識を持った人材の不足 □
3 操作・運用の複雑さ □
4 組織内の人事異動 □
5 コンピュータやICTに対する抵抗感 □
6 他部署との協力体制の構築 □
7 組織内の理解不足 □
8 その他（ ） □

ここからは、回答をご入力をしていただいている個人の方に関する設問になります。（回答は任意です）

※回答者が複数いる場合は、入力を担当しているご回答者様についてお答えください。

Q32 回答者様の防災・危機管理業務歴について、着任後の通算期間をお答えください。

年 か月

記入例： 2年8か月

Q33 回答者様ご自身の「災害対応経験」（職員派遣での経験を含み、災害種別は問いません）について、該当する項目を下記から1つお選びください。

「災害対応経験」 … 被災後に自治体が実施する業務全般の経験 （職員派遣での経験を含み、災害種別は問いません）

1 経験なし（0回） □
2 1度経験している（1回） □
3 複数回経験している（2回以上） □

Q34 回答者様の性別をお答えください。

1 男 □
2 女 □

Q35 回答者様の年齢をお答えください。

歳

Q36 下記の各項目について、該当する回答を1つお選びください。

「災害対応業務」 … 被災後に自治体が実施する業務全般
「災害対応経験」 … 被災後に自治体が実施する業務全般の経験 （職員派遣での経験を含み、災害種別は問いません）

	全くそう思わない	あまりそう思わない	どちらともいえない	少しそう思う	とてもそう思う
1 災害は発生場所や時間、種類によって対応が異なってくるので、個人が持つ過去の災害対応経験を過信するのはよくない	1	2	3	4	5
2 災害対応業務を円滑に実施していくうえで、過去の災害対応経験を若手職員に伝えていくことは効果的だ	1	2	3	4	5
3 災害対応業務を円滑に実施していくうえで、過去の災害対応経験をもとに災害対応業務プロセスの見直しを行うことは効果的だ	1	2	3	4	5

第２節　Q27　自由記述の回答

災害対応経験を今後の業務に生かしていくための効果的な取り組み（Q27）	
No.	回答（自由記述）
1.	マニュアルを見直し、災害対応経験を持つ職員による研修
2.	適材適所の人員配置
3.	訓練を繰り返し継続して行っていく
4.	平常時からの防災意識の向上を図る
5.	災害対応を経験した職員から聴き取りなどを行い、資料として蓄積し、訓練の企画等に活用する。
6.	年度終わりの引継時，災害対応時の経験談をまとめて後任職員への継承をテーマにした会議を開く。
7.	語り部
8.	研修の実施等
9.	実践的な訓練、研修等
10.	経験を持つ職員を増やしていく、災害対応＝全庁的な対応であることの職員の意識改革・資質向上
11.	地域の防災訓練にも特定の方が参加する傾向があり、防災意識の低い方々に防災関連の訓練等に参加していただくためには、若い世代、特に学生のうちから実践的な避難経路を確認するなどの訓練を複数回実施するなど。
12.	災害伝承
13.	災害対応業務に当たる職員数（兼務）を増やしていく。
14.	定期的な研修会を実施し、経験の共有をはかりたい。
15.	記録・検証資料の作成、当時使用・作成した資料等の保存、
16.	ノウハウの集積
17.	災害対応についてその都度の検証
18.	災害記録
19.	講演会などの開催
20.	職員向けの災害対応時の講話
21.	過去の災害対応の様子を研修会等で後継者に伝えることが必要。
22.	あらゆる機会を捉え風化させないよう発信を継続する。
23.	適切な人事
24.	若い経験年数の少ない職員を防災部局に登用し、ある程度防災の経験をしてもらう。経験者達が将来管理職に戻り、再度防災対応の指揮を執る。こうしたジョブローテーションは整備したほうがよいと思う。
25.	あらかじめ想定される業務に対する教訓やノウハウの継承（部署内での情報共有)、研修等の実施により、災害対応への意識を普段から持つ職員を育成する。

26. 災害対応の際生じた問題点を整理し，まとめたものを引き継ぐこと
27. ・各課において災害対応の記録を共有し、今後の災害に備えること。
・防災訓練において積極的な訓練の参加や訓練内容の発案
28. 経験をもとにしたマニュアル見直し
29. 経験した業務内容を記録・整理し共有する。
30. 災害対策本部支援職員としての登録管理、経験者を講師とした内部研修の充実
31. 定期的に職員研修を実施する
32. 災害エスノグラフィーを活用した研修の実施により職員の対応能力を高める
33. 日ごろからの訓練等
34. 災害検証委員会を経て、今後の対策を検討
35. ほぼすべての職員が災害対応の経験者であるので、その際に経験した事を集約し各業務の見直しをおこなう。
36. 災害対応経験を持つ職員による体験談を含めた講演会
37. 過去の対応経験を持つ職員による講話
38. 伝達講習、災害対応職場内研修等を行う。
39. マニュアル（計画）への反映・訓練による類似事案対応
40. 業務継続計画の策定
41. 活動報告会を行い、全職員が共有できる体制づくりが重要である。
42. 経験を電子ファイルや紙文書で残し、常時共有できる状態にしておく。未経験の職員は訓練等を通じ、経験者の実務を引き継ぐ。
43. 経験に基づくマニュアル整備、それに基づく人材育成
44. 多くの職員に災害対応業務を経験させること
45. ワーキンググループ等を実施し、各項目ごとの業務継続計画と並行した災害対応業務の洗い出し
46. 災害対応経験の共有及び承継。防災計画及びマニュアルへの反映。
47. 過去の事例からの改善と災害時の決断力と判断力を磨くための教養と訓練。災害対応はしっかりとした事前準備と災害状況による決断力と判断力が最重要である。的確な判断を下すには組織として多様な知識が必要である事から、いわゆる引き出しを増やすための訓練。
48. 経験者の講演、経験を生かした各種計画つくり
49. 教訓集の作成国が作成する。
50. 防災訓練
51. 職員の増員
52. 業務の記録を残す。
53. 災害記録と災害対応記録の作成。可能な限り、災害が発生し、対応が落ち着いた後、すぐに反省点などを挙げ、改善に取り組む。

54. 職員防災訓練で過去の災害を紹介するなど
55. 災害対応についての教訓や経験などを研修会として発表する機会を設ける。全庁的な研修会を開く必要がある。（課に関係なく）
56. 専門職としての格付
57. 職員を派遣した後に、聞き取りや報告を受け、被災地でのノウハウを収集・整理し、データ化して、活用自治体向けにアレンジしたものをマニュアルに反映させる。
58. 災害対応経験を持つ職員の防災担当業務への従事
59. 災害対応の検証と、改善経過の記録
60. 過去の災害の経験（成功談・失敗談）をまとめて、業務マニュアルに追加し、さらに訓練で改善した動きを検証することが効果的だと思われる。
61. 災害対応の現場で解決してきた対策や工夫、教訓等の対応経験を整理し、記録しておく
62. 多くの職員に伝えていく研修等
63. 経験した業務の現状と問題点を書き出してもらう。
64. 経験を元にした部内職員対象の研修会、図上訓練
65. 必要とされる各対策が実践できるよう、危機管理局が他部局を扇動していく必要がある。
66. OJT、ジョブローテーション
67. 被災地への派遣活動をとおして、経験を積む。
68. 災害対応経験の情報共有及び、当町の災害対策業務への経験に基づく見直し。
69. 職員の意識向上に関する取組（訓練等への義務的参加など）
70. 災害経験を持つ職員がある程度自由に動けるようなゆとりある職員配置体制。ギリギリの人数で業務を行っている場合、どれだけ経験があったとしても、それにマンパワーを割り振りできない。
71. 職員を対象とした研修会や DIG・HUG の実施
72. 被災地の派遣等
73. 部署の垣根を超え、防災体制強化に組織全体で取り組んでいくこと。
74. 各団体との連携、縦割り行政の見直し
75. 被災した市町村等に対する経験職員の派遣　防災訓練等への経験者の意見の取り込み
76. 後継者育成のための研修会（防災訓練等）
77. 過去の災害形態を十分把握しつつ、今までにない事例をもとに行き届かなかった事柄について研究し、その箇所を改善する方向での取組や研究が必要。
78. マニュアル作成
79. 内部での防災関連研修の実施

80. 過去の災害対応経験を反映したハザードマップの作成
81. 災害対応経験のある職員との協議をしながら、実働に即したマニュアルの作成
82. 課題点等の情報を蓄積し、災害対応業務に携わる職員との情報共有
83. 過去の被災データ（写真・地図）、警戒箇所及び、事象の作成伝達を行うとともに、防災訓練に取り入れ情報・知識を持った者を広める。
84. 適材適所の人員配置。
85. 災害時にのみ防災業務に従事する部局職員に対する訓練等による災害対応業務熟練化
86. 経験者による講話、防災部署への配属
87. 防災担当の 1 名での他業務との兼務体制を見直し、時間的余裕を作ること。そして、災害対応経験者の話を聞き各種計画の見直しを行ったり、職員や住民に対して講演会や研修会を開催することが効果的だと思います。
88. 災害が起きたときの町職員としての対応の確認
89. 災害対策本部運営業務以外の災害対応業務に対する職員の意識向上
90. 人事部局との調整。（人事配置の固定化の回避）
91. ＢＣＰ→訓練→検証・反映の繰り返し
92. 防災業務担当以外の業務担当になっていても防災計画の見直しなどの話し合いに参加してもらえるようにしていかないと経験したことが生かされないと思います。
93. 被災から年月が経過するほど難しい。
94. 災害が発生した市町村への職員の派遣

設問内容：「職員が持つ過去の災害対応経験を今後の災害対応業務に生かしていくためには、どのような取り組みが効果的だと思いますか。下記空欄に自由に意見をご記入ください。」

「地方自治体における災害対応経験の継承に関する調査研究」に係る部会員

所属	役職	氏名
明治大学	名誉教授	中邨　章
明治大学　政治経済学部	准教授	西村　弥
専修大学　法学部	准教授	鈴木　潔
一般財団法人消防防災科学センター	研究員	飯塚　智規

平成 28 年度作業部会　実施概要

実施日	場所	概要
平成 28 年 5 月 6 日（金）	明治大学　グローバルフロント 10 階　危機管理研究センター	研究計画の検討　など
平成 28 年 9 月 28 日（水）	明治大学　アカデミーコモン 7 階 専門職大学院長室	質問紙項目の検討　など
平成 28 年 10 月 19 日（水）	明治大学　アカデミーコモン 7 階 専門職大学院長室	質問票の検討／最終確認　など
平成 29 年 1 月 30 日（月）	垣見麹町ビル	調査結果報告　など

文責：

一般財団法人日本防火・危機管理促進協会　主任研究員　野上　達也
第 1 章、3 章、4 章、5 章、6 章、7 章、8 章

一般財団法人日本防火・危機管理促進協会　　研究員　久保　善慎
第 4 章、5 章、7 章、8 章

一般財団法人日本防火・危機管理促進協会　　研究員　吉澤　佑葵
第 2 章、5 章、7 章、8 章

地方自治体における災害対応経験の継承に関する調査研究
―自治体規模と被災経験が災害対応準備に与える影響―
平成 28 年度　危機管理体制調査研究報告書

編集発行者　一般財団法人日本防火・危機管理促進協会
〒105-0001　東京都虎ノ門２丁目９番１６号　日本消防会館４階
Ｔｅｌ　０３－３５９３－２８２３
Ｆａｘ　０３－３５９３－２８３２
ＵＲＬ　http://www.boukakiki.or.jp/
印　　刷　丸井工文社
発　　行　２０１７年３月

メモ用紙

メモ用紙

この事業は、一般財団法人全国市町村振興協会の助成を受けて実施したものです。