

都市の未来を語る市長の会 (2024 年度前期)

《令和 6 年能登半島地震からの警鐘》



2025 年 3 月
公益財団法人 日本都市センター

はしがき

超高齢社会・人口減少社会において、都市自治体の政策課題、住民ニーズは複雑多様化しております。都市自治体は、住民と協働しながら、限られた経営資源や財源を活用し、効率的かつ選択的にまちづくりを進めていく必要があります。このような環境において、都市自治体の最高責任者である市・区長のガバナンス能力が問われる時代を迎えています。

日本都市センターでは、呼びかけ人市・区長の発案により、問題意識の深化と情報共有を目的として、2005年度から「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」を開催してきました。2016年度からは、広く地方自治・都市経営の課題を議論する場とするため「都市の未来を語る市長の会」に改称し、市区長間の自由闊達な意見交換を行っています。

本書は、2024年5月31日に開催した「都市の未来を語る市長の会」(2024年度前期)の内容を取りまとめたものです。

2025年3月

公益財団法人 日本都市センター

呼びかけ人市長一覧

登別市長	小笠原 春一	一宮市長	中野 正康
花巻市長	上田 東一	いなべ市長	日沖 靖
松戸市長	本郷谷 健次	川西市市長	越田 謙治郎
流山市市長	井崎 義治	三豊市長	山下 昭史
調布市長	長友 貴樹	福津市長	原崎 智仁
熱海市市長	齊藤 栄	多久市長	横尾 俊彦
三島市長	豊岡 武士	菊池市長	江頭 実
伊豆市長	菊地 豊		

※2024年5月現在

(敬称略・地方公共団体コード順)

目次

はしがき	ii	
呼びかけ人市長一覧	iii	
出席市長名簿	v	
趣旨説明	多久市長 横尾 俊彦	1
基調講演	熊本県初代危機管理防災企画監 (防災軍師)	
	有浦 隆	3
意見交換		
まとめ	伊豆市長 菊地 豊	22

出席市長一覧

狹山市長	小谷野 剛
加茂市長	藤田 明美
伊豆市長	菊地 豊
一宮市長	中野 正康
川西市長	越田 謙治郎
備前市長	吉村 武司
多久市長	横尾 俊彦

(敬称略・地方公共団体コード順)

趣旨説明

横尾俊彦 多久市長



このたび通算 36 回目となる「都市の未来を語る市長の会」を開催する運びとなった。今回のテーマは「令和 6 年能登半島地震からの警鐘」である。

今年 1 月、能登半島で大きな地震が発生し、いまだに難儀されている様子を見ることしかできないことに胸を痛めている。首長として、極めて重要な初動 3 日間から 4 日間にどのような対応をするか、想定以上の災害に対しどのようにマネジメントすべきかということに思いを巡らせている。

本日は、災害対応の専門家である有浦隆・熊本県初代危機管理防災企画監から、人生の経験で得られた知見を教えていただき、それぞれの自

治体で地盤構造も気象状況も異なるが、底に通じるヒントが幾つも拝聴できるものと思っている。

限られた時間ではあるが、自由闊達な質疑を行い、有意義な学びの場になることを期待している。

基調講演 過去に学ぶ災害対応と自治体防災
—減災オペレーション力向上の必要性と方法の提案—

有浦 隆¹ 熊本県初代危機管理防災企画監（防災軍師）



○防災は誰のためにあるのか？

本日の講話の内容は、私が経験したもので、ぜひ追体験として聞いていただきたい。また本講話では、熊本地震を中心として過去の地震などで得られた教訓の話をさせていただく。

まず、「防災とは誰のためにあるのか」ということであるが、この認識を誤ると、今だけの防災になる。防災は、第1に自分のため、第2に家族のため、第3に組織上の誰かのため、そして、加えていただきたいのは、第4に子孫（第4の存在）のためにもあるということだ。

防災を考えるうえで、子孫というキーワードがなければ、今がよければいいということになってしまう。「自分の地域は、地盤が固く、雨も

多くは降らない。そもそも過去の災害も大したことなかったから大丈夫。」といったような、子孫をなくす考え方を捨てなくてはならない。

図 1 災害対応準備の心構え

災害対応準備の心構え、基本中の基本

この考えを捨ててください、捨てさせてください。

「私の所は地盤固いし、雨もそんなじゃないし、過去も大したことないしいー」

↓ この考え

…昔は
災害(天災)は忘れた頃にやってくる。
↓ 今は、
災害は忘れる暇なくやってくる。
そして、起きたときの規模が違う。

子孫をなくす考え方！！！！

防災は、自分を守ると同時に、
究極には子孫(第4の存在)を守るための術(すべ)として
今やるべきことではないでしょうか。

[図の出典] すべて講演者発表資料を使用

○減災オペレーション体制(態勢)の構築

「災害は忘れた頃にやってくる」という名言をある教授が残しているが、今や「災害は忘れる暇なくやってくる」ようになってきている。災害に対し、どう対応するかではなく、どう準備するかという観点で災害対応・防災全体について考えなければ、多くの失敗につながる。

災害が起きると、首長の方々は「我が県、我が市では人命第一に対応させています」と言うが、災害が起きてからでは間に合わないことがたくさんある。

だからこそ、準備段階において、人命第一とする体制がとれているか、首長が指導・点検をしなければならない。

その準備段階においてやらなければならないことが、少なくとも4つあると考える。

1つ目は、減災オペレーション体制を構築し、システムチックな準備・対応をしなければならない。また、組織編制についても、企画、訓練、実動、通信、総務の5つの機能が必ず必要となる。

2つ目は、オペレーションルーム（防災センター）をつくることである。議場のない議会はなく、手術室のない手術はないように、人の命が関わる防災においてもオペレーションルームが必要である。そのうえで、オペレーションには防災リーダーが必要であり、行政事務については訓練された職員が必要である。熊本地震を含めて、熊本県の体制は危機管理監の下に、私が全体のサブスタッフとなり、統括・オペレーションを兼任していた。そして行政事務は職員の担当であった。

3つ目は、実戦的訓練による対応力の向上である。職員は頭が良い。しかし、経験したことがないことには、なかなか対応できない。どのようにして職員の対応力の向上を行うかが大事になる。

4つ目は、対応力の継続である。行政では人事異動のため、経験を積み、能力を持った職員が別の部署へ異動してしまう。これは危機管理においては致命的な欠陥であると思うが、人事を含め、防災に対する体制をいかに維持できるかが重要である。

○熊本県初代危機管理防災企画監として行ったこと

今回は、オペレーションルームを中心とした対応要領について話をさせていただく。私は初代の危機管理防災企画監と特別顧問の計10年間に、熊本県防災リーダー（軍師）として主に2つのことをやらせてもらった。

1つは、上司などに提案し、熊本県の防災・災害対応の体制を変えさせていただいた。最たる例として、新防災センターも提案させていただ

いた。当該センターは、今までに経験した全ての教訓を踏まえるとともに、減災オペレーションのための態勢が整った建物となっており、そこには、対応の核となるオペレーションルームも作ってもらった。

現在では、その新防災センターで、危機管理監が状況判断を行うために必要な態勢がとれるよう年間で十数回の訓練を行っている。訓練には市町村も参加しており、いかに熊本県が訓練を行っているかが分かってもらえると思う。

もう1つは、活動調整という実動部隊を運用するオペレーションを職員自らができるように訓練した。活動調整という概念がないまちは、住民を救う気がないと言わせていただきたい。災害発生後の72時間における初動において一番重要なのは、救命救助である。そして、この限られた時間の中で最も活動を行うのは、消防団、消防、警察、自衛隊、海保、国交省といったメンバーである。そういったメンバーを動かすために活動調整が必要であり、その活動を統制・調整する権限を持った職員の存在が重要である。

図2の中心にあるのが指揮台である。指揮台と共に、情報調整台、活動調整台、ヘリ運用調整台を利用して、活動調整会議を行う。活動調整会議は救命救助のための作戦会議と位置づけている。熊本地震のときも、災害対策本部などと並行して危機管理部門で活動調整会議を実施することにより、救命救助を含む各種の統制・調整を防災リーダーとしてやらせていただいた。

国と県レベルの連携として成功した会議は、9つの省庁から派遣した職員で構成する「K9（熊本ナイン）」である。熊本県出身者や熊本県で勤務経験のある人が来熊し「K9」に参加していたため、実効性・即効性のある会議となった。

また、私の権限で統制できる会議においては、持ち帰って確認するのではなく、今まさに苦しんでいる人たちを救うため、この場で決断できる者を呼んでくれとお願いした。会議においては、それぞれのやるべき

ことの責任・権限を持っている人が参加する体制をとることが必要だ。

図 2 活動調整会議の様子（写真提供：熊本県）



○防災の本質について

防災の本質は何かということを理解してもらいたい。防災の3段階は、災害対策基本法にも明示されているとおり、未然の防止（予防）、被害の拡大防止（応急対策）、復旧である。

では、「予防」「応急対策」「復旧」の3段階のうち、一番大事なものはどこだろうか。

「行政は住民を災いなき地におき、災いの前に逃がす。住民は、疑わしきを察し、災いの前に逃れる。」という言葉がある。すなわち、防災の本質は予防（事前準備含む）にある。

図 3 防災の本質について

私は、こう考える。

【本質】

- 防災の本質は、**予防** (事前準備含む)にある。

『行政は住民を災いなき地におき、災いの前に逃がす。
住民は、疑わしきを察し、災いの前に逃れる。』

これを忘れたときに人命は奪われる。

信念: 予防 (事前準備含む) **に勝る対策なし。**

〈災害派遣時に驚いた“あるまち”での実話 (準備不足)〉

(災害発生後) 仮設住宅をこれから検討

「(停電だ) 発電機緊急調達しろ!」

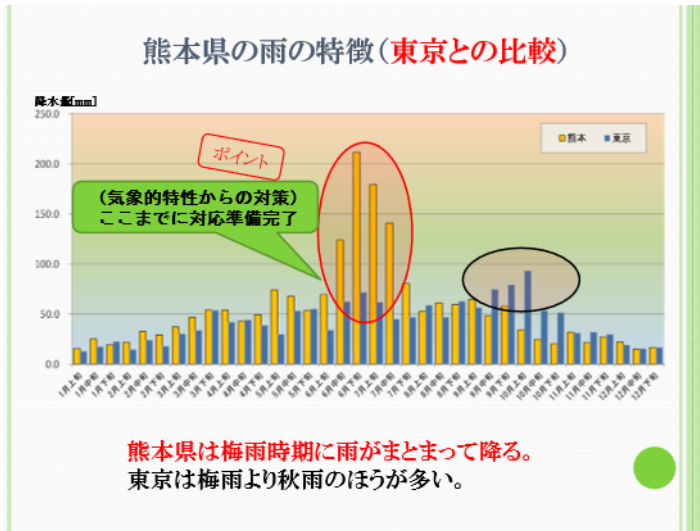
○熊本県における特性分析

熊本地震以前から行っていた改革の例を紹介する。自分の市町村に必要な防災の体制を準備するため、まずは、それぞれの地域の特性分析を行ってほしい。特性を分析したうえで対策を考えないと、どの地域も同じような防災計画になってしまう。

特性の分析について、熊本県を例に話をする。図4の「熊本県の雨の特徴」を見ると分かるように、熊本県では梅雨時期に大量の雨が降る。そうであるにもかかわらず、以前は防災の日である9月1日に訓練を行い、年間の防災サイクルを考えていた。9月1日は関東大震災の発生日であり、今までの伝統だからということである。これはおかしくないだろうか。9月1日に訓練をしても、4月1日には職員の人事異動により担当職員が

変更となることで、対応力が下がってしまう。熊本県の特徴を考慮すれば、4月から梅雨時期の前までの間において、いかに災害への対応力を伸ばすことができるかが重要である。年間の訓練のサイクルを特性に応じたものに変えたため、現在は、1月から梅雨時期の6月に向け訓練を行い、11月には地震と火山に対応するための総合防災訓練、2月には国民保護訓練を行っている。このように特性に応じた対応がなされているかを考えてほしい。

図 4 熊本県の雨の特徴（資料提供：熊本県気象台）



熊本県の根本的な考え方は、「住民を自然と闘わせてはならない、災害が起きる時間と場所から退避させる」という予防概念にある。

危ない場所からいかに逃がすかということを考え、熊本県では1軒からでも移転を補助する全国初の体制をとっている。2015（平成27）年から、毎年10組程度がこの補助金を利用し、レッドゾーン（土砂災害特別警戒区域）から安全な場所へ住宅を移転している。

図 5 熊本県の移転促進の補助金について（資料提供：熊本県）

**○ 移転促進
（場所から退避）**

【特 徴】

- ・ 全国初
- ・ **1軒からでも補助**
- ・ 国の制度（※）と合わせれば
最高約1,100万円

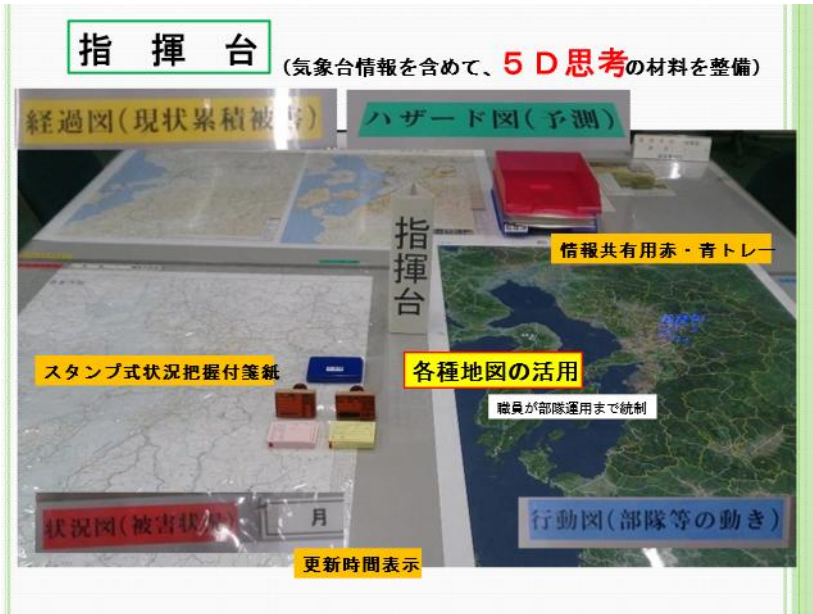
※ 「がけ地近接等危険
住宅移転事業」



○減災オペレーションについて

熊本地震以前に概成したもう1つの改革の例が、減災オペレーション概念の導入である。一般的に市町村も含め、職員は的確な情報収集は得意であるが、状況判断については経験がないことが多いため、現場における対策や処置に結びつかず、書類上でどう解決するかという考えに陥りがちである。そこで、オペレーションの核となる指揮台を用いた体制をとることを考えた。図6にあるように、「状況図」、「行動図」、「経過図」、「ハザード図」、「気象台情報」の5D（ディビジョン）の地図や情報を用いて、ヴィジュアル化することにより、全体を把握しやすい体制を2014（平成26）年から取り入れた。

図 6 指揮台



被害状況を表す「状況図」や実動部隊等の動きを表す「行動図」により、どういった装備で、どういう部隊が救助にあっているかといった動きが把握できる。熊本地震では私が全て担当したが、今では危機管理監が指揮者席に座り、全て指揮できるようなところまで訓練をしている。ただ、危機管理監も1年もしくは2年で代わってしまうため、補佐となるメンバーを含めて全体がレベルアップできるような訓練体制をとっている。

熊本地震が発生したのは、指揮台の整備と職員の訓練が完了した翌年のことであった。ここまでの訓練ができていたため、熊本地震の際は、宿直などが状況を説明するための付箋紙を地図上に貼ってくれていた。状況の把握ができれば、報告を行うことができる。大事なことは、第一報として職員が市長に的確な報告ができるかであり、まずはそこから始

まる。これは、減災オペレーションの中の報告オペレーションとして位置づけられる。

熊本地震において、私が県知事に状況報告を行った際のやりとりを再現したい。

「知事、恐れ入ります。こちらにお座りください。こちらが指揮者席になります。現在の状況について報告します。この被害状況から見るに、明らかに布田川断層をやられています。これから恐らく西の宇土宇城地域、東には湯布院辺りまで被害が拡大するものと思われま。万が一、このラインに被害が拡大していた場合は日奈久断層をやられているということになりますので、甚大な被害が起きていることが予想されます。」と私が言ったのに対して、「分かりました。住民の命をお願いします。自衛隊への派遣要請等全てやってください。皆さん、これ以降は企画監に任せなさい。」と県知事から権限をいただき、1週間ほど私が指揮させていただいた。

県知事から全てを任されたことに、今でも身震いするが、このような報告なども今や職員ができなければいけない時代になっている。災害の規模や範囲が大きくなっているからだ。そのためには、減災オペレーションの概念導入と訓練が必要である。

続いて、救命救助の例として、熊本地震における「住民150名移転作戦」をあげる。指揮台にある情報から、立野小学校に150名が避難している状況は把握していた。あるとき、県警から「立野小学校の裏山で、ぼろぼろと土が出ているようだ」との報告があった。その後、気象台より「今晚、阿蘇地区に大雨が降る」との報告もあった。2つの報告から、点と点の情報が線となり、がけ崩れが起こるのではと考えた。そこで、臨時の活動調整会議を開き、県警には先導準備、自衛隊には150名の避難準備、総括グループには南阿蘇村と移転先確保のための調整を指示した。結果的に、2週間後に再度大雨が降り、国道57号線が通行止めとなり、時期を前後して、家も何軒か潰れてしまった。これが、減災オペレ

ーションの中の救命救助オペレーションである。もしあの時に移転させていなければ、この人たちに被害があったかかもしれず、また、残った人たちを、どうやって移転させるかという問題になったかもしれない。

これは、状況判断と決心を適切に行う必要があるという一例である。そして、いかに職員の能力向上と訓練が大切か、減災オペレーションの考え方がいかに必要かということが分かる事例でもあるのではなかろうか。

○オペレーションルームの機能発揮に必要な要素

指揮台さえあればオペレーションルームとして機能するが、オペレーションルームの機能発揮に必要な要素として、絶対に忘れるなど熊本県の危機管理メンバーに伝えていたことが3つある。1つ目は、指揮者の状況判断の場であること。2つ目は、全員が情報共有できること。そして3つ目が初心者でも対応できる体制になっていることである。今でもこの3つの要素を踏まえた体制をとることができている。

オペレーションルームの話をする、よく「予算がない」と反論されるが、指揮台を設置し会議室を防災室として定着させるだけでオペレーションルームとなる。いざ何かあった際は、ここで対応するんだという意思を持ち、部屋の機材などに対する習熟度を高めておく必要がある。そのうえで、災害時には職員全員が来られるとは限らないため、正副の責任を付与するとともに、交差訓練により他の職員の能力底上げを行う必要がある。

○西原村の奇跡から考える住民への役割分担と自主的活動の重要性

熊本地震の際、西原村において、9名が生き埋めとなったが、全員を救出し、死者が0名であったことから「西原村の奇跡」と呼ばれている。

西原村では、村が主導し、住民リーダーによる被害の有無の報告と避難所運営の2つの訓練を重視して行っていた。被害の有無の報告を徹底

することにより、被害があった際は、どこで、誰が、どういった状況であるのかを把握することができた。そのため、ピンポイント救出により、夜中であるにもかかわらず、わずか3時間足らずで、生き埋めになっている9名を救出することができた。もう1つ大事なことは、平時から、住民が自ら避難所を管理していたことだ。西原村の職員は70名程度しかいないが、住民がつくるコミュニティがあることにより、職員は職員としてやるべき緊急の仕事（例えば、ボランティア活動の統制）に専念できた。

災害が起きたとき、職員は、避難所運営、住民への対応、物資運搬の3つに必死の状態となってしまう、それ以外に手が回らなくなる。そのため、住民ができることについては、住民にやってもらう体制をつくるべきだ。

図7 西原村の奇跡（ピンポイント救出）

「奇跡の救出劇(大切畑地区)」



熊本地震（平成28年4月14、16日）

- ・西原村は震度6強と7の地震が連続して発生（28時間内）
- ・建物の9割が全壊（9名生き埋め）したが、事前の訓練や救助活動等により死者は **0**

西原村、救出跡の例(ピンポイント救出)

訓練と自助・共助精神育成の賜物

○これから必要とされる避難所

今までは、学校の体育館や公民館を避難所として利用する機会が多かったが、さまざまな教訓を踏まえ、これからは避難所として建設した建物を、体育館や公民館として利用する時代が変わっている。図8にあるとおり、受験生エリアやペットエリア、荷下エリアをはじめ、備えなければならないものがいっぱいある。

災害の種類によって必要なものは変わるが、球磨川豪雨において教訓となったものが、靴洗いである。風水害の場合、堆積した土を掃除する必要があり、そうすると濡れて汚れた靴で避難所に戻ってくる。土が乾くと避難所の中に入ってしまいうため、土を洗い流す場所が必要となる。このように状況に応じた設備が必要になるため、既存の施設を避難所にしようとするには無理がある。発想の転換が必要だ。

図 8 避難所の私案

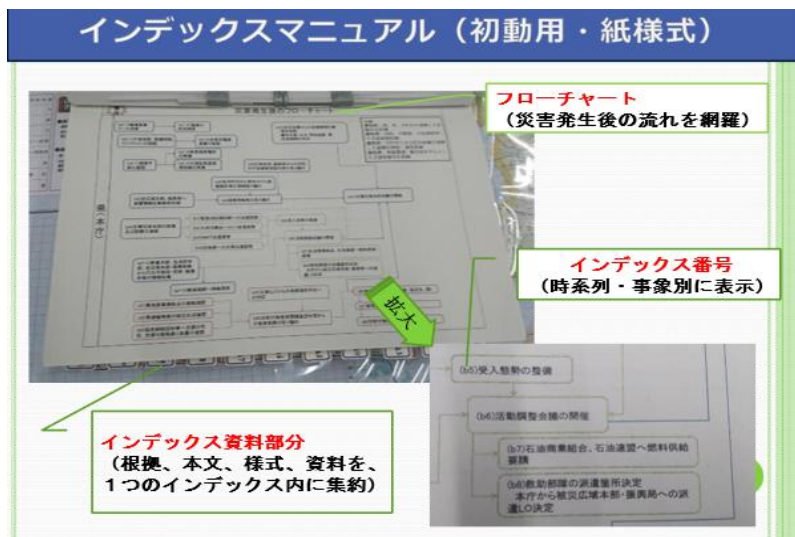


○熊本地震の教訓から生まれたインデックスマニュアルという発想

熊本地震の教訓から、職員が具体的な動きを理解し行動できることが重要と考え、インデックスマニュアルを作成した。災害が起きたときに、行うべきことはおおむね決まっており、その対応をフローチャートとして表している。1つ1つのインデックスの中に、根拠、本文、様式、資料や私の思いや指示が入っており、対応が完結できるようになっている。

インデックスマニュアルが初動用の紙のマニュアルであるのに対し、災害対応工程管理システムであるBOSS¹は、予防をはじめとした災害対応業務全てを網羅したweb版のマニュアルである。

図 9 インデックスマニュアル



¹ 「Business Operation Support System」 「BOSai System」 の略称

図 10 災害対応工程管理システム（資料提供：熊本県）

災害対応工程管理システム“BOSS”（Web 様式）

災害対応業務の全体像と業務内容を迅速に把握！

災害対応全体工程フロー

クリックすると個別業務フローを表示

個別業務フロー

クリックすると業務詳細シートを表示

業務詳細シート

業務実施方法や参考マニュアル、ガイドライン等を表示

地域防災計画

地域防災計画の該当箇所を表示

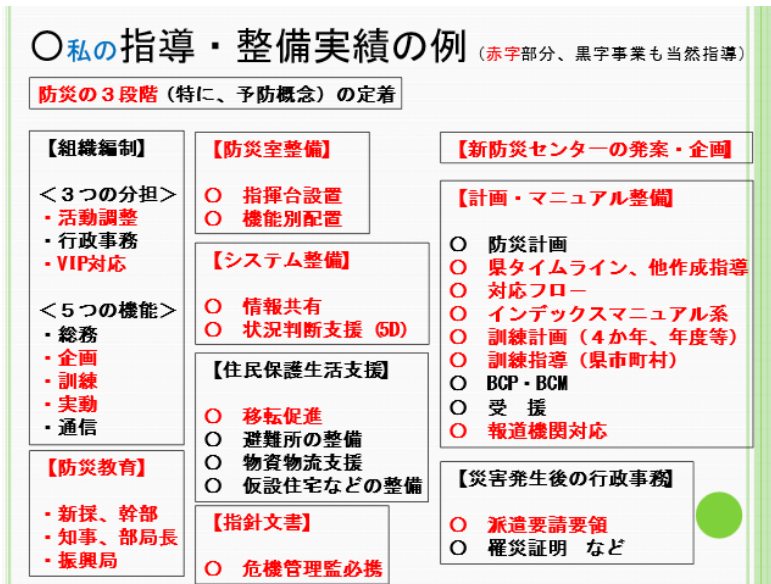
特長・機能

①災害対応工程の「見える化」	②業務内容を迅速に把握	③地域防災計画を簡単に参照	④漏れのない災害対応
災害対応工程をフロー図化することで全体を容易に把握。個別業務フローは業務別、組織別で表示が可能。ユーザー側で思いのままに編集可能。	業務詳細シートを使って実施方法を容易に把握。また、参考となるマニュアルやガイドライン、過去の課題・教訓等を参照可能に。	業務詳細シート中に地域防災計画の該当箇所を表示することで、計画の記載内容を速やかに把握。また、計画の記載の過不足を確認することで、計画の改善にも活用可能。	フロー図に関連づけられた災害対応チェックリストに記入することで、抜け・漏れのない災害対応が可能に。また、その結果を基に自治体間の災害対応状況の共有を可能に。

○防災における最大の敵は、無関心・準備不足

防災での失敗は命を奪う。しかも、その命は愛する家族のものである。特に、自分の家族・子孫がまさにそこにいる市町村レベルにおいては、必死になって、防災を考えてほしい。防災にとっての最大の敵は、無関心・準備不足にある。図11は私と職員で整備した内容の例だ。このように、やるべきことはたくさんある。

図 11 指導・整備実績の例



○「大川小学校の悲劇」から考える過去を勉強することの大切さ

最後になるが、東日本大震災のときに起きた「大川小学校の悲劇」から、防災を考えるうえで大事なことを学ぶことができる。

参考までに内容を述べると、地震発生後、生徒を校庭に待機させていたが、津波が来たため橋や山の方に逃げたが逃げきれず、先生10名、生徒74名が亡くなったという悲惨な事故であった。

事実誤認があればご指摘いただきたいが、「津波てんでんこ」の伝承が生かされていれば、また、山側に道を作っていれば、この子たちは助かったかもしれない。

図 12 石巻市大川小学校の悲劇（写真提供：岩手県）



一方、釜石東中学校の地区の人たちは、後世にこの「津波てんでんこ」を伝えていた。小学校・中学校では、津波が起きたときのために山に登る訓練までさせており、津波から逃れることができた。これこそ、我々先人が子孫のために残すべき防災の典型的な良い例だと思う。

最後に、津波から逃れた大川小学校の生徒であるうみちゃんの手紙を紹介する。

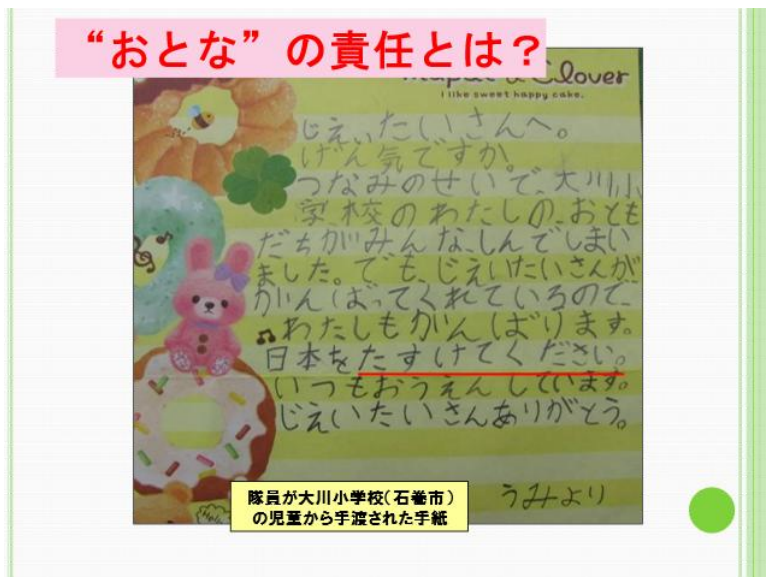
「自衛隊さんへ。元気ですか。津波のせいで大川小学校の私のお友達がみんな死んでしまいました。でも、自衛隊さんが頑張ってくれているので、私も頑張ります。日本を助けてください。いつも応援しています。自衛隊さんありがとう。うみより」

私は危機管理のメンバーに、これを見て感謝の手紙と思うなら、公務員をやめろと言っている。なぜなら、これはどう考えても大人の責任を問う手紙であるからだ。我々大人は、予防や対応準備が万全であり、わ

が市町村は大丈夫だと胸を張って本当に言えるだろうか。

災害対応の原則というものがあるとするならば、人ごとにしないことだ。防災の失敗は、必ず命に関わる。

図 13 うみちゃんの手紙（写真提供：陸上自衛隊）



ⁱ 1981年に防衛大学校を卒業し、陸上自衛隊に入隊。幹部レンジャー課程を経て、第47普通科連隊長を務める。自衛官として、日航御巣鷹山、阪神淡路大震災、東日本大震災などの災害派遣対応を経験。2014年熊本県初代危機管理防災企画監に就任。2019年より熊本県危機管理防災特別顧問を務め、2020年からは熊本大学客員教授を兼職。熊本県職員として、鳥インフルエンザや不発弾、熊本地震の対応を行ったほか、減災オペレーション概念の導入や熊本県新防災センターの企画構想を立案。2024年退官。現在は、フリーの講師として、講演・コンサルを行っている。

意見交換

進行

菊地 豊 伊豆市長



○ 伊豆市長

有浦講師より、多くの刺激を得ることができる講話を聞かせていただいた。今日は結論を得る場ではないため、しっかり意見交換できればと思う。

○本市のある県は災害に強いと言われており、これまで災害らしい災害がほとんどない。災害を経験しているほかの地域と比べると、災害に対

する経験が乏しい。経験が乏しいからこそ、より強い危機感を持って対応にあたる必要性を感じている。

本市は典型的なベッドタウンであり、高齢化が非常に進んでいる。消防団員数も年々減っており、団員の構成割合は 20 代がほとんどおらず、全体の 10%程度である。そのため消防団の存続についても危機意識を持っている。

日ごろ災害が少ない自治体は、自分の地域の市民の安心・安全を守ることはさることながら、日本全体で考え、被災により大変な環境に置かれている自治体の仲間をどう救えるか、という思いで準備を重ねていきたい。

○本市では、人的被害が出た災害が 50 年以上ないため、災害対策の意識が薄れていると感じる。自主防災組織の組織率は低く、学校の校舎の耐震化率も低い状況である。

そうした中、防災により力を入れたいということで、自衛官 OB を防災専門員に任命し、防災係をつくった。昨年、30 年ぶりとなる市の防災訓練を行い、職員に対する訓練も今年から始める予定である。

本日の講話を通じて、災害対応の経験談を聞くことが、自主防災やボランティアに対する意識改革につながると感じた。

○有浦講師

元自衛官の防災監には活動調整を含めた救援救助や訓練をお願いするべきだ。行政事務まで担当させると負担が大きくなりすぎる。

○本市も、長年大きな災害がなかったこともあり、市民の防災への備えに対する意識が高くない。熊本市の大西市長が「熊本は地震がない」という前提で企業誘致を進めてきたが、地震が起きてしまったと講話で話していた。そういったことも踏まえて我々も防災への意識を高めていき

たいと考えている。

2 つ話を伺いたい。まず能登半島地震についてである。1 月 1 日、本市からも消防職員が参加し、本県全体で緊急消防援助隊を派遣した。ところが、石川県内の道路で通行が困難な場所があり、24 時間以上かけてようやく被災地にたどり着いたため、思うように救助業務に当たることができなかったと報告を受けた。そこで、能登半島地震における有浦企画監の所見を伺い、今後に生かしたいと考えている。

次に都道府県と市の関係についてである。本県の各市は、他県と比較しても県に頼ることが少ないように感じる。広域行政の観点から考えれば、もっと県に頼ればいいと思う。そこで、熊本県の立場から見た、熊本県内の各市との関係を教えてもらいたい。

○有浦講師

これも事実誤認があればご指摘いただきたいが、まず能登半島地震について述べると、災害対策の大前提となる地域の特性を分析できていなかったのではなからうか。一例として、能登の地形は半島という特性がある。南北の道路が潰れた場合、移動や物資運搬にヘリコプターを利用する必要があるが、その降着適地をどこにするかの認識や計画がなかったように感じる。

また、講話で話した減災オペレーションの概念がなく、指揮者の明示もなかったのではないか。

他の大事なこととしては、地図を広げヴィジュアル化し、救助の優先順位を明確にすることを意識していたのだろうか。そのうえで、組織として情報を共有し、救助の指示・統制を行うことが重要である。

都道府県と市町村との関係を良好にするための手段の 1 つは、都道府県の危機管理課の中に地域班をつくり、各市町村における防災のまとめ役とすることだ。防災監と地域班が調整しながら、どのようなメンバーで、どのような訓練や調整を行うかを考え、全てを統制させるようにす

る。熊本県ではその体制をとっており、調整などを行っている。

また、年に 1、2 回は、県知事と師団長、連隊長を含む現場の長レベル、担当者レベルといった交流会を設けている。そうすることで、お互いが顔見知りとなりコミュニケーションを円滑化できる。

○訓練を年 10 回以上行っているとのことだが、具体的な訓練内容に関心がある。訓練することが目的とならないよう、効果的な訓練についてアドバイスをいただきたい。

次に活動調整会議のメンバー構成について聞きたい。都道府県レベルでは、自衛隊、警察、海保といったメンバー構成になっているとのことだが、災害の規模や自治体の規模によっては、フルスペックではなく、例えば市町村であれば、消防と消防団と、もし可能であれば警察に入ってもらえるような形であるべきなのか。活動調整会議のイメージがつかめないため、具体的に教えほしい。

最後に首長の立場としてコロナウイルス対応を行った経験から、災害時においても重要となると感じたことが 2 つある。

1 つは情報連絡の体制についてだ。問題が発生したときだけでなく、問題が発生しておらず無事であるという連絡も受け取る体制が必要だと考えている。特に災害時において、連絡がとれない場所こそが一番被害が深刻で早急に対応しなければならないと思っているが、そのためには被害が比較的少ない場所からも連絡を受け取り、被害状況の全体像を確認しなければいけないと考えている。地域との関係において、情報連絡の体制を築くためのオペレーションについて聞かせてほしい。

もう 1 つは、緊急時における職員の働き方についてだ。新型コロナウイルスへの対応の際、職員は公務員の使命として、フルアクセルで職務に当たっていた。対応が長引き、いつアクセルを緩めたらいいか判断できなかった結果、職員が疲弊しきってしまった。そこで、新型コロナウイルスへの対応や災害時の対応といった緊急時における職員の働き方に

ついて、どのタイミングでフルアクセルで、どのタイミングから中長期的に展望すべきか、参考にすべきことがあれば教えてほしい。

○有浦講師

訓練には啓発訓練、手続き訓練、状況判断訓練の3つのパターンがあり、全てに取り組みなければならない。

啓発訓練というのは、防災は重要なものだという認識を高めるためのものだ。住民や職員に対して防災意識をもたせるために必要な訓練・研修であるが、これだけでは不十分である。

次に、手続き訓練である。例えば、市長から職員に対し、県を通じて自衛隊に派遣要請を行うようにとの指示を出したときに、職員が手続きを分からないということでは話にならない。有事の際の具体的な手続きを迅速に行えるような訓練が必要である。

最後に、状況判断訓練である。これは、主として幹部（上席）のための訓練である。ブラインド訓練が望ましい。また、訓練の途中で判断を誤った場合は、訓練を中断しアドバイスを行ってから再開する。こうすることで職員が主体的に動き、能力向上につながる。

この際、防災リーダーは、手続き訓練や状況判断訓練のような実践的な訓練について考えなくてはならない。

次に、活動調整会議の体制についてだが、市町村レベルだと国の担当者が来ない可能性はあるが、基本的にはミニマムも含めて講話の中で話した体制になる。構成に決まりはなく、動いている実動部隊を集めればいい。活動調整会議は連携を図るための作戦会議というイメージが良いと思う。重要なことは、市の職員が統制・指示しているということだ。

なお、他の機関などからは必ずリエゾンオフィサー（以下LO）が来る。通常リエゾンと呼ばれ、オフィサーを付けずに呼ぶことがあるが、熊本県では派遣元のトップの代理なんだという感覚で判断を行うことが重要

と考えているため、L0と呼んでいる。伝えるだけのパイプで終わっていないわけではない。

住民の訓練や情報連絡の体制について、講話でも話した西原村を例にあげると、まず区長を中心にコミュニティをつくり、衛星携帯電話などを渡し、必要な情報を共有する訓練を徹底的に行ってもらう。避難所の運営も含め、自主的な対応の必要性を認識してもらうことが、地域の防災力を上げることになる。

次に、どこでアクセルを踏むかということだが、人命に係わることはフルアクセルが必要だ。住民（被災者）の関心が提供されるサービス（入浴等）へ移った際には、人命に係わるタイミングは終わったという感覚でよいかもしれない。

それから、職員の態勢については、努めて早く2チーム制とし、24時間ごとに交代して業務を行うことで、職員に負担がかかりすぎないようにする。健康管理のため、総務が交代計画や仮眠計画を担当する配慮も必要だろう。

○10年ぐらい前に、和歌山で大きな災害があった際、ある村で人災がゼロであったとのニュースから、72時間タイムラインという制度を知った。気象予報をもとに、72時間前から準備を行うことにより、台風への被害に対応できるとのことであった。本市においても、72時間タイムラインを策定し、副市長直轄の防災危機の管理担当者を置いたことで、防災への対応も進んできていると思っている。

しかしながら最近では、3、4日にわたり大雨が降る線状降水帯による被害が増えており、台風や地震といった従来想定していた災害への備えや知識では準備が不十分であると感じている。線状降水帯が留まる3、4日間、どのように対応し耐えればよいか、教えてもらえるとありがたい。

○有浦講師

タイムラインは、確かにつくったほうがよい。熊本県でも2014（平成26）年にタイムラインをつくり、3日前から構える体制を取っている。自治体が策定するタイムラインに加え、住民にはマイタイムラインをつくってもらうことも重要である。マイタイムライン作成の目的は、具体的にどういう状況になったら逃げるのかという『避難スイッチ』について考えてもらうことにある。熊本県では、県の危機管理担当が主体となって出前講座を行うことで、住民へのマイタイムラインの周知を図っている。

線状降水帯に対応するために大事なことは、まず意識改革（使命感の醸成）から行うことだ。職員の意識改革のためには、新規採用の段階から防災への意識を根づかせなければならない。また、管理職になった職員に対する防災研修や、全職員向けにも、数年に1度は防災に関する特定課題研修もやらなければならない。住民の意識改革のためには、講話の最初に述べた、防災が子孫を守るためにもあるという基本的な考えを伝えていかなければならない。

もう1つ大事なものは、避難所に備蓄品を置いておくことだ。災害が起こってから、物を持っていく態勢はやめたほうがよい。避難所の備蓄品を住民に管理してもらうことは、防災に関する住民の意識改革にもつながる。そのうえで、自治体は備蓄品を含め、公助の姿勢をしっかりと示し、住民自らが通常3日間以上の避難に耐えられる体制をつくる必要がある。

○災害対応において一番大事なことは、状況の特質を理解しリアルに考えることだ。そうすると必要な対策が自ずと出てくるため、それを訓練し、みんなで共有すればいい。

本市では、避難所として旅館や日帰り温泉を利用している。一般的に

避難所として利用される体育館は寒く、避難を行う際の障壁となる。一方、旅館や日帰り温泉であれば暖かく、避難が2、3日となっても問題ない。

被災地の方から、全市民に情報を伝達することが大切と言われたことから、情報伝達訓練を行った。ラジオが通じない地域には、連絡が取りにくいのではと考えていたが、連絡が取りにくかったのは街中のアパートだったことは盲点であった。アパートの所有者が県外の人であり、住民が自治会に加入していないため、そもそも誰が居住しているか分からないという場合があった。このようにリアルな訓練を行うと課題が見えてくる。

○有浦講師が熊本県の初代危機管理防災企画監になった経緯を、それまでの自衛隊と熊本県庁の関係も踏まえて、聞かせてもらいたい。

○有浦講師

常勤の危機管理防災企画監としては私が初代であった。決裁のラインに入り、権限を付与され業務を行っていた。それ以前にも非常勤の顧問という形で、2名の防衛大学の先輩が5年ずつ業務にあたっていたが、副知事と交流する中で、決裁のラインに入らなければ本当の改革はできないということで常勤となったようだ。もともと熊本県は自衛隊との関係も良く（熊本市内に4個駐屯地、県道を戦車で観閲行進）、導入の環境も良かったと思う。

○2016（平成28）年の熊本地震が発生するかなり前から非常勤の顧問が置かれているが、何かきっかけがあったのか。

○有浦講師

2003（平成15）年の県南集中豪雨によって水俣市で水害があった。そ

の後も5年に1回程度は災害があったことから、より踏み込んだ対応が必要と考えていたようだ。今は、都道府県だけではなく市町村においても専門的な知識や人財が必要な時代になっていると思う。

○自身が災害を経験していないため、いろいろとシミュレーションを行ってはみるが、どうしても災害時における行動が明確にならない。災害発生後、一番最初に市長として行うべきことについて助言をいただきたい。

○有浦講師

市長に最初に行っていただきたいことは、組織編制作りと職員への役割の明示だ。災害の影響で担当の職員が現場に来られないかもしれないが、特定の職員に依存することなく、誰がどういう役割を行うかについて権限を与えるようにする。そのうえで、災害対応全体の責任は市長が持つようにする。

職員への役割の明示は災害発生時のことになるが、災害発生前は、とにかく事前の準備が欠かせない。まずは市長自らが災害について学び、やらなければいけない準備について気づいていただければありがたい。その準備に向けた日頃からの訓練（勉強）も必要と思う。厳しいようだが、災害発生後、市長が指示した内容に対して部下が対応できないようでは、市長の準備不足（職員の訓練不足）と言わざるを得ない。

○熊本県の活動調整会議における、実際の市町村とのやり取りや対応の実例について、話を聞かせてほしい。

○有浦講師

熊本地震では県の職員（理事以下3名）をL0として、益城町に派遣した。この職員と危機管理課が連携して調整した。災害が発生した際に誰

をどこに派遣するかについては、県が事前に体制を整えていた。

○各市町村に県の職員を派遣すると、膨大な職員数が必要になると思うが、特に重要なところだけに派遣していたのか。

○有浦講師

全部の市町村に職員を行かせるわけではなく、重要なところにだけ派遣した。ただ、市町村レベルでは、どうしても対応に限界があるため、都道府県がある程度主導権を持ち災害対応全体について考える必要があると思う。

○災害対策基本法には、都道府県と市町村それぞれの役割があるが、災害救助法は都道府県が主体となっている。基本的に小さな市町村が災害救助の主体となるのは難しいということだと思うが、市町村が周りと連携して都道府県を動かす体制が必要かもしれない。

半島のような地形的にヘリコプターが降着できないところは、せめて物資を落とせる場所を探しておかなければならない。震災直後、中山間地域へ向かう陸路が利用できない可能性があることも考慮する必要がある。

もう1つ質問させてもらいたい。熊本地震の際、どれくらいの期間不眠不休で災害対応にあたったか。

○有浦講師

2週間程度はほとんど寝ていない。熊本地震の際は、2交代制は採用されなかった。

○東日本大震災では、厳しいところでは3か月ぐらい不眠不休であったと聞いている。日本人は、どうしても不眠不休を美德とするが、本当は

休ませたほうが良いと思う。

○能登半島地震について振り返ったときに、応援する側の首長の立場として、みんなが一致団結することができていたのかについて、何となくすっきりしないことがあった。応援する側の首長は、被災地の首長から助けてくれという声があれば、職員に指示し、被災地の応援に向かわせていたと思う。しかし、被災地の現場の職員は、そういった事情を聞いていないため、現場がとても混乱したのではないかと思う。一方、本市を含む近隣の首長グループにおいては、若手の首長から「すぐに応援に行くべきではないか」との声があがったが、ベテランの首長が若手の首長を諭し、被災地からの要請を受けたうえで、必要に応じて応援に行くという形をとった。

本市では土木技術職の職員を4月から被災地に派遣しているが、受け入れてもらうまでに1か月以上かかった。保健師を派遣したときは、派遣先と派遣元のそれぞれの県から業務レポートの提出を求められたが、同じような業務レポートを書かなければならないことに疑問を感じた。能登半島地震の被災市町村の取りまとめをしている石川県を含め、災害対応全体をコーディネートする必要性を感じた。

○本市でも、地震発生後に職員を派遣したが、その直後に、全国知事会を通して応援の要請を行うとの通知があり、一旦の足踏みを余儀なくされた。これから災害があった際も、全国知事会が今回と同様に応援の派遣をコントロールするのであれば、要請を待っている間、全国の市町村はウォーミングアップしている状態になってしまう。

全国知事会と全国市長会と全国町村会の3団体がうまく機能しないと応援にもすぐに行けないということが、今後も起こるのではないかと考えている。

○有浦講師

そのとおりだと思う。被災して苦勞している人は、1時間2時間がきついわけであり、いかに早く各種の支援ができるかが重要だ。熊本地震の際の物資の例では、もともとは県が持つていくという体制をとっていたが、やはり規模的にも無理だった。そこへの国のプッシュ型はありがたかった。しかし、県～市町村～避難所の流れは時間的・ニーズ対応的に合わず、物資を避難所に直接届けてもらうよう自衛隊にお願いした。教訓として、リュックにセット（一式）でパック（ひとまとめ）にして届けることを準備してほしい。これは東日本大震災のときに米軍が行った方法であり、セットにした支援物資をヘリコプターから直接、避難所に落とすというものだ。

セット概念も重要である。雨漏りしないように、被災した家屋の屋根をブルーシートで被う場合、ブルーシートだけではなく、ブルーシートを固定するためのロープと土嚢なども必要になる。必要なものはセットで準備する必要がある。

いずれにしても、まず女性目線、子供目線で備蓄ができているか、また配布ができているかという重要な点について確認をお願いしたい。そして災害が起きたとき、誰が長となり、しっかりと対応できる体制にあるかという点も確認が必要だ。これらを確認してもらえれば、現状の対応について見直さなければならない点が出てくるはずだ。

○女性目線、子供目線について、具体的に言及してほしい。

○有浦講師

女性目線というのは、女性にしか分からない女性が本当に必要としている物資を準備・配布ができていくかということだ。男性には分からないものがたくさんある。避難所の備蓄が飲料、食べ物、パーテーション、敷物で終わっていないかを確認してほしい。

子供目線については、具体事例をあげて説明する。お母さんが赤ちゃんと避難所に来たものの、ミルクの準備がなく、お母さんは2日間、もらった弁当（ごはん）を潰しながら飲ませていた。3日目にようやくミルクが手に入って赤ちゃんに飲ませたところ、赤い湿疹が出てしまった。医者に原因を確認すると、1つはアレルギー反応、もう1つはストレスとのことであった。

赤ちゃんに向けた避難物資であれば、ミルク、おむつ、お尻ふき、以上終わり！

ではなく、例えばミルクであれば、もう1つ深掘りして、アレルギーフリーのミルクや液体ミルクを配布すべきである。このように考えるためには、子供目線が必要である。

高齢者・体の不自由な方という目線はあると思うが、意外に女性目線・子供目線は外れているように思った。

加えて、セット概念の事例を1つあげさせてもらおう。お父さんとお母さんと娘の3人の家族が、それぞれの避難用リュックを準備していた。地震が起きたとき、お父さんとお母さんは外出していたため、娘は真っ暗闇の中リュックを1つ持ち、集合場所にしてあった避難所に向かい家族は合流できた。ここまではよかったが、問題はリュックがお父さん用のものだったことだ。リュックの中身は、たばこ3カートン、ライター、芥川龍之介の本に、お父さん用のパンツであった。これでは娘とお母さんには全く役に立たない。この事例からの教訓は、1つのリュックの中に少なくとも、家族全員のものを入れておくべきだということ。そして同様のリュックを複数準備しておき、持てるだけ持って避難するようにする。これがリュックにセットでパックという概念だ。

○市の招集訓練や防災訓練において、「災害時には、来られる職員、来られない職員がいるから、集まった職員の中で、それまでの経験で一番よいと思ったことをやるように」と必ず伝えている。市長が責任をとる

と言っているが、法律上何も担保されていないので、大半の職員は勇気を持って行動できないと思う。やはり緊急事態においては、公務員が最善を尽くした場合、その責任が担保されるような危機管理の制度がなければ、対応には限界があるように感じる。

○有浦講師

同感だ。蒲島知事は、役割を3つに分け委任した。今でも凄かったと思う。救命救助は私、災害発生後の行政事務・職員運用は副知事、国対応と復興準備は知事自ら、だった。

最後に、市長の立場としてではなく、個人として役に立つかもしれない話をさせてもらおう。「常日頃、バックの中にどういった防災グッズを入れていますか」という話のネタにもなると思う。

ぜひ準備をしてほしい防災グッズの1つは笛である。閉じ込められてしまったとき「助けて」と声に出しては体力がもたないが、笛であれば疲れることもないうえに遠くまで音が届く。子供に持たせておけば、音で居場所に気づくことができる。私自身も子や孫には笛を配っており、いつも持っておくようにと伝えている。過去の災害派遣での教訓だ。

全国を回ることが多い市長であれば、大きなビニール袋も持っておいてはどうか。火災で煙が出たときに、きれいな空気をビニール袋に取っておけば、数分だが、ビニール袋の中の空気で息ができる。また、透明なビニール袋は被った状態であれば、視界を確保できる。煙の中で怖いのは、一酸化炭素を吸い込むことであり、ハンカチで鼻や口を押さえても意味がないと思う。

最後に、日本手拭いも持っておいたほうがいい。訓練さえしておけば、副木を添えての固定や圧迫止血なども行うことができるため、非常に役に立つ。

○伊豆市長

南海トラフ地震が起きれば、静岡県から鹿児島県までの全域がすさまじい状況になる。そのためには、今日のような本音を話し合う勉強会を続けていきたい。

今日はよい勉強会になったと思う。有浦講師、ありがとうございました。

「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」開催状況

回数	開催日	テーマ
第1回	2005年10月31日	国・都道府県・市町村の新しい関係を目指して 地域主権の確立とコミュニティ
第2回	2006年6月2日	コミュニティとの協働 人口減少時代の都市経営
第3回	2006年10月30日	簡素で効率的な行政運営の実現 職員の人事管理・人材育成
第4回	2007年8月28日	これからの自治体運営
第5回	2008年7月31日	基礎自治体のあり方 都市の環境政策
第6回	2008年11月18日	住民行政の対話のあり方 都市と過疎問題
第7回	2009年7月31日	基礎自治体の役割 職員の人事課題
第8回	2009年11月6日	地域医療の確保 長と議会のあり方
第9回	2010年8月2日	地域主権改革 効率的な行政運営
第10回	2010年11月9日	高齢者福祉のあり方 コミュニティの活性化
第11回	2011年5月12日	コミュニティの再生
第12回	2011年10月25日	災害時における都市同士の相互扶助
第13回	2012年4月24日	政策法務
第14回	2012年11月13日	二代表制 広域的実施体制（国の出先機関改革）
第15回	2013年6月7日	子育て支援・少子化対策
第16回	2013年11月7日	生活困窮者支援と都市自治体の役割
第17回	2014年6月5日	社会保障・税番号制度（マイナンバー）

回数	開催日	テーマ
第18回	2014年11月11日	自治体広報
第19回	2015年6月1日	社会保障と受益者負担
第20回	2015年11月30日	広域連携

「都市の未来を語る市長の会」開催状況

回数	開催日	テーマ
第1回	2016年6月22日	地域包括ケアシステム
第2回	2016年11月24日	観光立国 －国際スポーツイベント開催を見据えて－
第3回	2017年7月5日	超高齢社会のまちづくり －健康・社会参加・交通をキーワードに－
第4回	2017年11月29日	所有者不明の土地・空き家への対応策
第5回	2018年6月25日	人工知能を活用した窓口業務の効率化
第6回	2018年11月5日	憲法改正論議と都市自治体
第7回	2019年7月1日	交通弱者対策（住民の移動手段の確保）
第8回	2019年10月28日	SDGs への取り組み ～プラスチックごみ問題～
第9回	2020年9月10日	風水害と都市自治体（準備と避難）
第10回	2021年7月28日	新型コロナウイルス感染症と都市自治体
第11回	2022年1月12日	新型コロナウイルス感染症と都市自治体 －行政・保健所・医療機関の連携を考える－
第12回	2022年7月6日	人口減少と都市自治体 －都市の魅力向上を考える－
第13回	2023年1月11日	人口減少と都市自治体 －世界の少子化対策から考える－

回数	開催日	テーマ
第 14 回	2023 年 9 月 28 日	人口減少と都市自治体 －多文化共生の先を見据えたまちづくり－
第 15 回	2024 年 1 月 11 日	自治体 DX －「デジタル化」から「デジタル・トランスフォーメーション」へ－
第 16 回	2024 年 5 月 31 日	令和 6 年能登半島地震からの警鐘

都市の未来を語る市長の会（2024 年度前期）

令和 6 年能登半島地震からの警鐘

2025 年 3 月発行

編集・発行

公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町 2-4-1

TEL 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

URL <https://www.toshi.or.jp>

無断転載、複製および準拠転載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.