

2.1.2 意思決定システムにおける現状整理と課題の抽出

ー過去の災害よりー

- 東海豪雨(2000年9月)・・・避難勧告等の情報取得タイミングは、発令後1時間程度遅れてピークを迎えている地域が多くなっており、避難に対する時間的な余裕が少なくなっている。(災害時要援護者の避難時間の確保が難しい。)【東海豪雨災害に関する実態調査 調査報告書：群馬大学片田研究室】
- 新潟・福島豪雨(2004年7月)・・・三条市等では豊かな地域コミュニティが形成されていたものの、避難するための時間的な余裕がなかったため十分に機能せず、多くの高齢者の方がなくなったと考えられる。高齢者対策と合わせ、避難勧告の発令時期、発令基準、情報伝達のあり方等の課題が認識された。【災害列島 2005：国土交通省河川局】

[主な課題]

- 災害時要援護者は健常者と比較して、避難に時間を要するため、迅速な判断と対応が求められる。

情報収集や避難の判断、避難行動に困難を伴う災害時要援護者は、健常者と比べ避難にあたって時間を要します。このため、情報提供にかかる時間短縮と適切なタイミングでの情報提供が必要となり、行政内での意思決定の迅速化が不可欠です。ここでは、行政内の意思決定システムにおける課題を明確にし、意思決定の迅速化に向けた課題解決を図ります。



自治体内における意思決定システムについて、各種体制(準備体制、警戒体制、非常体制)ごとの対応、体制(人員)や代理権の設定等について現状整理を行います。そして、その現状整理結果より、意思決定システムにおける課題の抽出を行います。

(1) 意思決定システムの現状整理

災害時要援護者の確実な避難につながる意思決定事項として、①各種体制の切り替え（準備体制、警戒体制、非常体制）、②避難所の開設、③避難勧告等の発令を対象に、対応・体制について整理を行います。

まず、災害の状況変化（洪水時においては水位や雨量等の変化）に伴って発表される気象注意報・警報、洪水注意報・警報を基準にして、自治体内部でとられる各種体制とそれに対応した各部局の参集状況を整理します。整理の際には、意思決定の確実性、迅速性における課題を見出すために、災害時要援護者支援に係る関連事務事項についても同様に整理を行います。最後に、表 15に示す現状の基準（「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」（内閣府）、平成 17 年 3 月）に沿った、水位状況の変化と避難準備情報・避難勧告・避難指示の発令の状況をもとに、現状の体制・対応を対比させることにより、実際の対応と体制を明確にします。表 17、表 18に整理例を示します。

なお、避難勧告等の明確な基準が設定されていない場合は、「3.1.1 情報収集経路における現状整理と課題の抽出」において整理した気象情報や洪水予報、水防警報等の情報に対する、現状の体制・対応について整理します。

表 15 三類型の避難勧告等一覧

	発令時の状況	住民に求める行動
避難準備（要援護者避難）情報	<ul style="list-style-type: none"> 要援護者等、特に避難行動に時間を要する者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が高まった状況 	<ul style="list-style-type: none"> 要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難場所への避難行動を開始（避難支援者は支援行動を開始） 上記以外の者は、家族等との連絡、非常持出品の用意等、避難準備を開始
避難勧告	<ul style="list-style-type: none"> 通常の避難行動ができる者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が明らかに高まった状況 	<ul style="list-style-type: none"> 通常の避難行動ができる者は、計画された避難場所などへの避難行動を開始
避難指示	<ul style="list-style-type: none"> 前兆現象の発生や、現在の切迫した状況から、人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況 堤防の隣接地等、地域の特性等から人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況 人的被害の発生した状況 	<ul style="list-style-type: none"> 避難勧告等の発令後で避難中の住民は、確実な避難行動を直ちに完了 未だ避難していない対象住民は、直ちに避難行動に移るとともに、そのいとまがない場合は生命を守る最低限の行動

※ 自然現象のため不測の事態等も想定されることから、避難行動は、計画された避難場所等に避難することが必ずしも適切ではなく、事態の切迫した状況等に応じて、自宅や隣接建物の 2 階等に避難することもある。

（「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」（内閣府）、平成 17 年 3 月 p. 14 より抜粋）

⊕ 意思決定システムの現況整理作業における留意点

(ア) 所掌事務の整理における留意点

- ・ 地域防災計画、水防計画等に記載されている各部局の所掌事務について、担当主体ごとに動員段階・体制を区分して整理します。
- ・ 所掌事務の中でも災害時要援護者の対応や意思決定に関連が深いものに留意して整理する必要があります。

(イ) 対応人員の整理における留意点

- ・ 各体制における人員とその対応内容について整理します。
- ・ 災害時に対応人員が参集可能かについても確認しておく必要があります。

(ウ) 洪水予報と水防警報の整理における留意点

- ・ 洪水時の対応においては、河川管理者から発表、発令される洪水予報や水防警報も大きな判断基準の目安となるため、洪水予報と水防警報の活用状況について整理が必要です。

(エ) 対応・体制の明確な判断基準がない場合の整理

- ・ 各体制の切り替え、避難勧告等の発令基準が設定されていない場合には、各部局に対して簡易なアンケートやヒアリングを実施して現況の対応状況について整理する必要があります。

(2) 意思決定システムにおける課題抽出

災害時要援護者の避難支援にあたっては、確実かつ迅速な意思決定を行うための自治体内における各種判断基準の設定や、体制毎の人員確保が不可欠です。現状分析結果や庁内における会議・ミーティングをもとに、下記に示すような視点から課題を抽出します。

✦意思決定システムにおける課題抽出の視点

(i) 所掌事務の偏り

- ・ 災害時要援護者関連の所掌事務を担当する各課での、各体制下における職員数及びその際の所掌事務等を確認し、人員不足、所掌事務の集中等が生じる可能性がないかについて確認します。

(ii) 体制移行時の対応

- ・ 避難準備情報を発令すべき水位・状況下での組織体制について確認します。特に、避難所の開設については避難準備情報発令前の準備が必要となります。そこで、避難準備情報が発令される前に、必要な対応を行なえる体制になっているかについての確認が必要です。
- ・ また、その他の避難勧告、避難指示の場合においても同様の確認が必要です。

(iii) 避難勧告等の発令

- ・ 避難情報の発令基準が明確でない場合やあいまいである場合には、避難勧告発令等に対する意思決定の遅れだけでなく、各課の対応等にもばらつきや漏れが生じ、組織として機能不全に陥る可能性も想定されます。そこで避難準備情報、避難勧告、避難指示の発令基準、伝達地域が明確になっているか確認します。
- ・ また、迅速な意思決定を行うために、首長不在時の代理権の設定や、各課の責任者の代理権の設定が行われているか確認します。

(iv) 各種連携体制

- ・ 庁内の防災部局と教育・福祉関連部局との情報連絡・共有、対応における連携体制について確認します。
- ・ 災害時要援護者に関連する教育・福祉関連機関や民間組織との災害時の連携体制について確認します。

表 16 意思決定システムに係る課題例

課題の区分	区分	出典元	課題	
意思決定システムの課題(各種対応の開始) ・ 災害対策本部の設置 ・ 避難勧告等の発令	③参集状況	ケーススタディ 検討会議の意見	河川の流量や水防警報を受けた庁内の体制の移行等の基準は設定していない	
		表 17	③-1	警戒体制時における参集人員は総務課、建設課、消防本部のみで、各種対応(今後の避難準備情報の発令等)において対応が難しい(その他全庁的な体制が示されていない)
		表 17	③-2	非常体制移行の具体的な基準が設定されていない
	④災害時対応	表 18	④-1	避難準備情報と発令時の対応が未整備である
		表 18	④-2	災害時要援護者向けの対応に係る災害時における防災部局と災害時要援護者関連部局との連携不足
		表 18	④-3	避難勧告発令後に避難所が開設されると、早期に災害時要援護者が避難することができない

表 17 地域防災計画における各体制時の各課の所掌事務の整理例

準備体制		警戒体制		非常体制 (災害対策本部) (災害時要援護者の対応に関連する事項)	
		③-1	③-2		
首長		本部長	副本部長		
助役・収入役・消防長・教育長					
総務課	【勤務時間内】 総務課 【勤務時間外】 当直員	1. 気象予報の伝達 2. 災害危険箇所等に関する情報の収集	1 災害対策活動の総合調整に関すること。 2 職員非常召集及び解除に関すること。 3 避難命令に関すること。 4 災害時における県及び他市町村への応援依頼に関すること。 5 気象情報の授受及び通報に関すること。 6 臨時電話・放送設備の調整に関すること。 7 部内の災害報告のとりまとめ及び連絡調整に関すること。 8 関係機関及び自衛隊等の連絡調整に関すること。 9 交通情報の収集把握、災害救助状況等の周知に関すること。 10 住民への災害予報、災害救助状況等の周知に関すること。 11 自主防災組織との連絡調整に関すること。 12 報道機関に対する連絡情報の発表に関すること。 13 高度情報通信ネットワークに関すること。 14 各種情報の収集、整理及び伝達に関すること。 15 町有財産の被害調査のとりまとめに関すること。 16 災害救助物資及び資材の調達の応援に関すること。 17 緊急輸送車両等の調達に関すること。		
企画財政課			総務部		
会計課					
議会事務局					
税務課			厚生部		
住民環境課					
健康福祉課					
保険センター					
農政課			産業部		
商工水産・深層水課					
建設課	【勤務時間内】 総務課 【勤務時間外】 当直員	1. 雨量情報の収集 2. 洪水予報、水防警報の収集・受報 3. 河川水位の収集 4. 水防業務(水防計画)	1 商工業団体との連絡に関すること。 2 生活必需品等応急物資のあつせんに関すること。 3 工場、事務所、その他商工業関係の災害対策に関すること。 4 観光施設の災害対策に関すること。 5 農業関係団体との連絡に関すること。 6 部内の被害報告のとりまとめ及び連絡調整に関すること。 7 水産関係団体との連絡に関すること。 8 水産関係施設の緊急措置に関すること。 9 土木関係の災害対策の総括に関すること。 1 部内の被害報告のとりまとめ及び連絡調整に関すること。 2 砂防施設の災害対策に関すること。 3 パートルの実施に関すること。 4 水防活動の総括に関すること。 5 水防関係機関との連絡及び指導に関すること。 6 緊急道路、幹線道路の確保に関すること。 7 応急復旧資材、機械器具の確保に関すること。 8 応急仮設住宅に関すること。 9 教育関係施設の災害対策に関すること。 1 部内被害報告のとりまとめ及び連絡に関すること。 2 社会教育施設の災害対策に関すること。 3 応急対策に協力する婦人会、青年団等の連絡調整に関すること。 4 避難所の開設、運営の協力に関すること。 5 消防団との連絡調整に関すること。 1 消防団との連絡調整に関すること。 2 消防団員の動員及び配備に関すること。 3 被災状況及び気象情報の収集伝達に関すること。 4 救急救助業務に関すること。 5 負傷者の搬送に関すること。 6 避難、指示伝達及び誘導に関すること。		
下水道課			建設部		
学校教育課			教育部		
生涯学習・スポーツ課					
消防部	担当職員	1. 水防の通信連絡情報に関すること(水防計画) 2. 水防相互応援に関すること(水防計画) 3. 水防出動部隊の指導連絡に関すること(水防計画)	消防部		

表 18 各体制における各課の対応の整理例

体制	河川情報等	状況例	各課の対応
準備体制時 大雨洪水注意報発表（気象情報）		災害を起こすような現象が発生する恐れがあるとき （例；激しい雨が降っている状況で、かつ天気予報等で今後も降雨が続くような場合）	<ul style="list-style-type: none"> 気象情報収集（以下全ての状況において共通） 防災関係課の少人数で、情報収集及び連絡活動が円滑に行える体制をとる 状況により警戒体制に移行できるよう準備
警戒体制時 大雨洪水警報発表（気象情報）		重大な災害が起こる恐れがあるとき （例；長時間にわたって大雨が降り続き、河川の増水やアンダーパス等がある箇所では冠水も見られるような状況）	<ul style="list-style-type: none"> 関係課（建設課、消防署、学校教育課、健康福祉課等）への連絡 庁内放送による職員への周知 初動体制に入る（休日、夜間は登庁） 危険区域巡視（建設課） 災害応急対策に関係ある課の所要人員で情報収集、連絡活動及び応急措置を実施 状況により非常体制に移行できるよう準備 県、関係機関に連絡
	〇〇洪水予報発報 （河川管理者より）	大雨、長雨、融雪などの現象により河川の水が増し、そのために河川敷内の施設などに損害、河川の堤防・ダムなどに損傷を与えるなどによって災害、重大な災害が起こる可能性がある状況	<ul style="list-style-type: none"> 洪水予報の発令及び解除の受報 危険区域巡視（建設課）
	水防警報発報 （河川管理者より）	長時間による大雨の影響で、堤防等に危険がないかを確認する必要があり、その準備を行う状況、また、準備後、出動し見回りをを行うような状況	<ul style="list-style-type: none"> 危険区域巡視（建設課、消防署） 消防団員の配置（消防署） 出水状況に応じ、水防作業に的確な資材を配備（建設課） 出水あるいは破堤状況等によって直接被害を受ける恐れのある区域に対し避難の予告を行う ダム・水門等管理者との連絡
非常体制時（災害対策本部設置）		甚大な被害が発生することが予想される状況（例；大型台風の接近に伴い、大雨や暴風が吹き荒れている）	<ul style="list-style-type: none"> 職員及び防災関係者は全員待機し、事態に即応した業務に従事 県、関係機関に連絡
	避難準備情報発令		<ul style="list-style-type: none"> 災害時要援護者向けの対応における防災関連部署と福祉関連部署の連携不足
	避難勧告発令	各種災害の恐れがある場合に、人的被害を避けるために通常の避難行動が出来る方が指定の避難所に避難する状況	<ul style="list-style-type: none"> 避難所開設 防災行政無線、広報車等により避難勧告の理由、避難先等を住民へ周知（必要に応じ消防機関、自主防災組織、町内会等の協力を得て確実に情報を伝える） 県（知事）に報告、関係機関に連絡、報道機関に発表 避難経路の要所に誘導員を配置（主に警察官、消防団員）※避難は、病弱者、老人、幼児、障害者及び婦女子を優先 危険防止上特に必要と認める場合、警戒区域を設定し災害応急対策従事者以外の立ち入りを制限、禁止、または退去を命ずる
	避難指示発令	災害に対して切迫した状況であり、避難中の方は直ちに避難を完了させ、また避難していない方は生命を守る最低限の行動を起こす必要がある場合	<ul style="list-style-type: none"> 防災行政無線、広報車等により避難勧告の理由、避難先等を住民へ周知（必要に応じ消防機関、自主防災組織、町内会等の協力を得て確実に情報を伝える） 県（知事）に報告、関係機関に連絡、報道機関に発表
	河川堤防破堤時	大雨等の影響で増水した河川の堤防が、洗掘等の影響により破堤した状況	<ul style="list-style-type: none"> 防災行政無線、広報車等により住民へ周知（必要に応じ消防機関、自主防災組織、町内会等の協力を得て確実に情報を伝える） 水防工法による被害拡大防止