

2. 1 柏崎市災害対策本部の設置と解散

柏崎市地域防災計画では、地震の場合、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合で市長が必要と認めたとときに災害対策本部を設置することとされていた。今回の地震では、地震発生約40分後の午前10時53分に設置され、平成20年10月16日現在継続中である。設置までの経緯は次のようである。

・・・市長及び職員が地震発生直後から参集し始めた。4階大会議室に災害対策本部を設置することとなり、庁舎の被害状況などから、設置場所の検討をしたが、当初の予定通り、4階の大会議室へ災害対策本部を設置した。

10時37分に刈羽原子力発電所から職員に電話連絡があり、全号機停止していること、変圧器火災が発生していることを聞き、10時50分にその旨を防災無線で放送した。また、市長が知事に電話で自衛隊派遣要請を行おうとしたが、知事は電話中であったので、担当職員が県の担当に10時40分に要請した。10時53分、市長、副市長以下16名中11名の幹部と、市長、副市長が集まったことを受け、災害対策本部設置を決定した。

災害対策本部の組織は図2.1.1のとおりである。

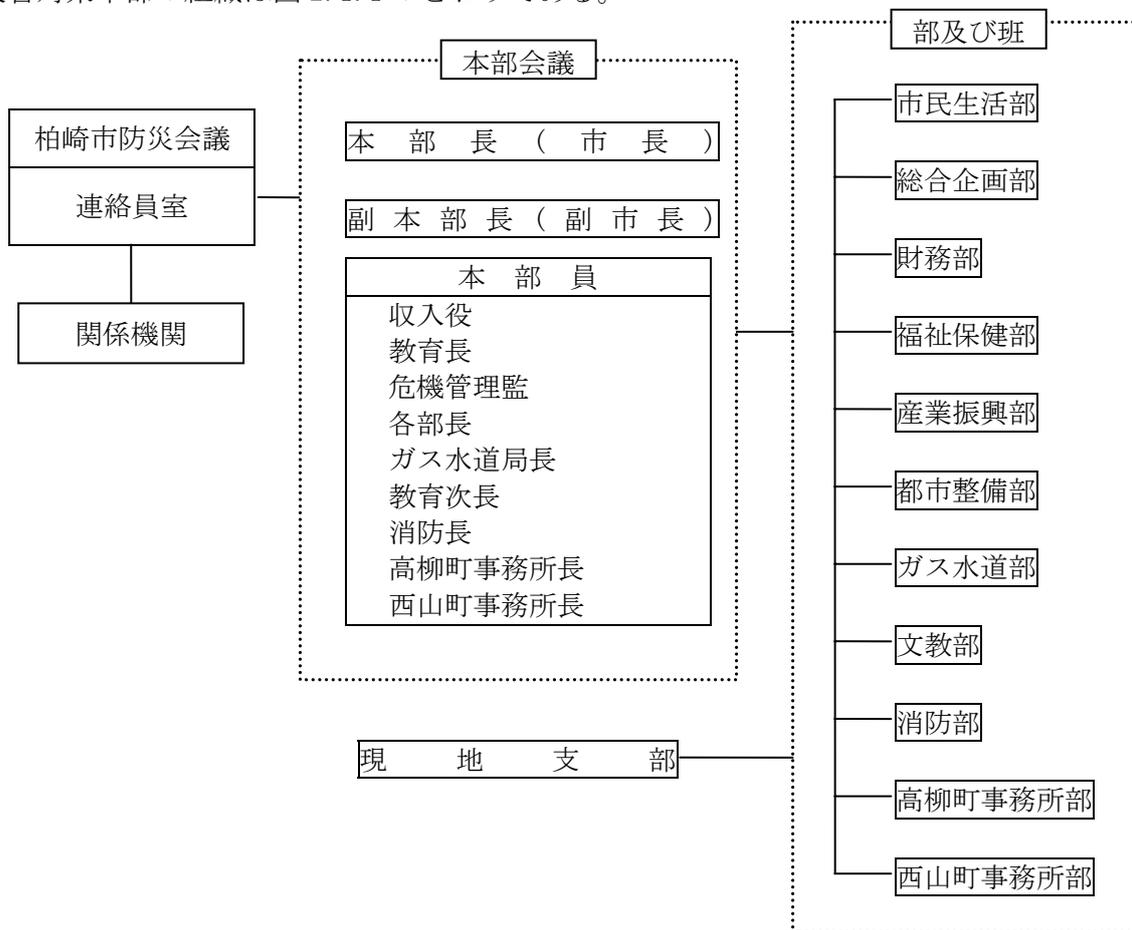


図 2.1.1 柏崎市災害対策本部の組織

(出典) 日本赤十字社, 2008, 『平成19(2007)年新潟県中越沖地震における災害救助にかかる活動記録』
柏崎市提供資料

2. 2 柏崎市災害対策本部(本部室)のレイアウト

新潟県中越沖地震における柏崎市災害対策本部(本部室)のレイアウトは図 2.2.1 のとおりである。今回の地震では、内閣府を始めとした政府現地連絡対策要員、県現地対策本部員、自衛隊、海上保安庁も市長の隣に列席した。なお、各部、防災関係機関連絡員のスペースには、東北電力、自衛隊、海上保安庁、県警などが詰めていたが、整然と席が決まっていたわけではない。また、マスコミは、当初から自由に出入りさせた。隣の小会議室もマスコミの控え室として開放した。

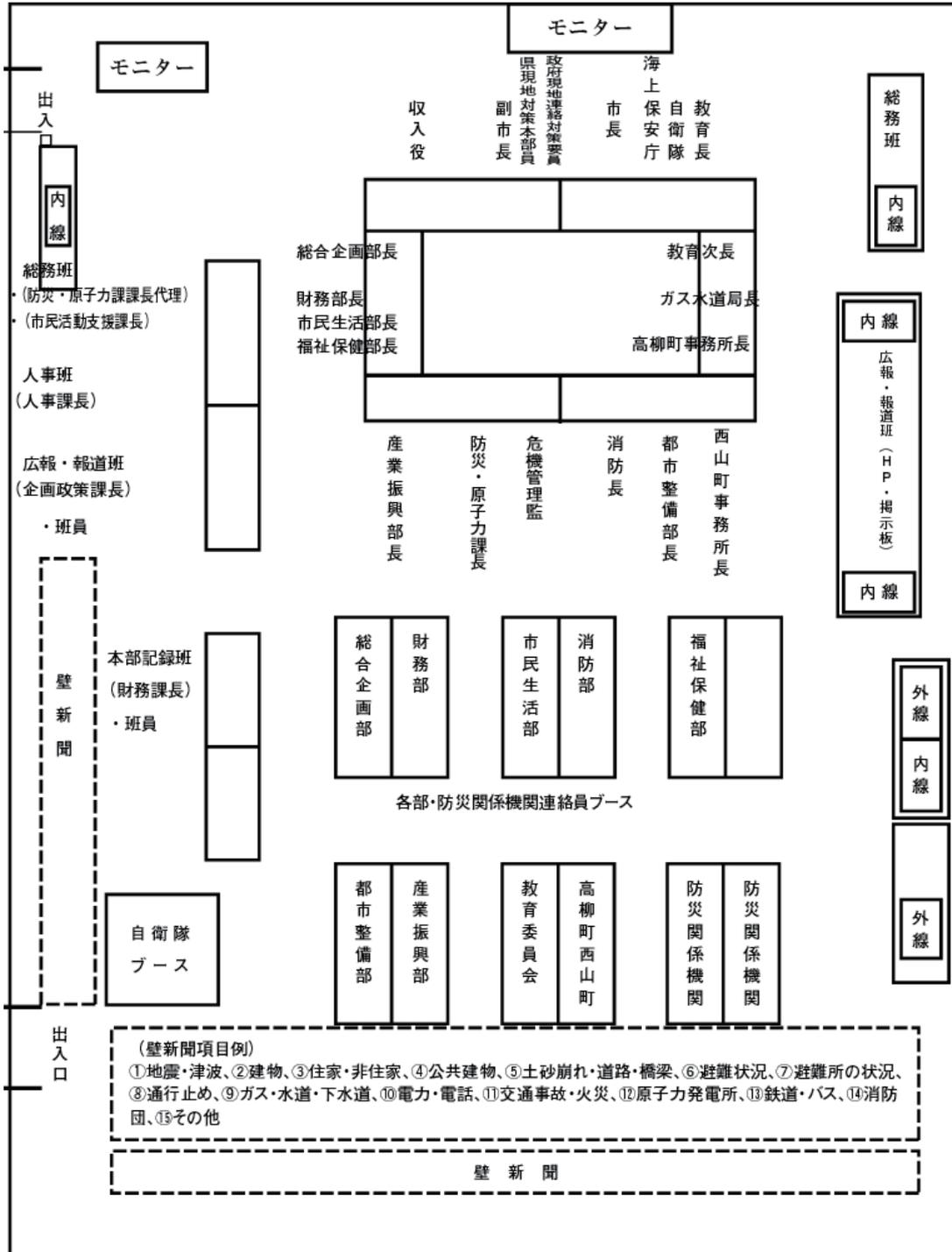


図 2.2.1 柏崎市災害対策本部(本部室)の配置図

(出典) 柏崎市提供資料

2. 3 柏崎市災害対策本部(本部室)における問い合わせ対応

市民や外部からの問い合わせについては、2. 2のレイアウトの「外線」で総務班担当及び本部担当者が対応した。この他、各担当部署への直接の問い合わせもあり、各々が対応した。本部室での固定電話は次のように設置した。

表 2.3.1 本部室での固定電話の設置状況

種類	台数	備考
問い合わせを受けるための電話	4台	
外部への発信のための電話	3台	発信専用とするため番号は秘匿
防災・原子力課(防災主管課)用	7台	

2. 4 災害対策本部の運営に関する課題・教訓

柏崎市では、地震後、庁内各部課へのヒアリングや職員アンケートを実施し、初動期における防災対応の検証を行った。この中で、災害対策本部の運営に関する課題・教訓としては表 2.4.1 のような点が指摘された。

表 2.4.1 柏崎市災害対策本部の運営に関する課題・教訓((柏崎市 2008) から抜粋)

項目	課題・教訓
指揮系統等	<p>職員アンケートでは、庁内体制や指示・連絡系統の混乱、県、自衛隊など関係機関との間での連絡体制の課題が出された。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 今回の災害において、各部署の職員等が現場で直面した取り組み、意思決定・判断等の課題について、きめ細かな検討を要する。 ● 定期的な情報共有の場を災害時対応マニュアルに位置づけるなど、各種対応に忙殺される状況でこそ、認識の統一を図る。 ● 近年、災害時における国、県の対応が極めて迅速になっており、それが被災市町村をと惑わせている面がある。今回の経験も踏まえて、災害時における国、県の動きを反映させた災害時対応を計画する必要がある。
2 町事務所の体制等	<p>合併後の 2 町事務所に関する災害対応について、本庁との連携や役割分担、職員数減少下での対応等に関する課題が生じた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 平時の職員数の減少を前提に、災害時における体制を検討する必要がある。 ● 事務所の役割分担に関して方向付けを明確にする。必要に応じて権限委譲なども考慮する。
事務分掌の再検討及び動員等	<p>今回の災害では、庁内体制に関する業務量の偏り、人員配置、動員について多くの意見や課題が出された。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 大規模災害では、災害対応の業務量が極めて膨大で、長期に及ぶ。今回の経験を踏まえて業務量、通常業務との調整などを検証する必要がある。 ● 今回、臨時雇用、派遣職員の活用なども有効だったとの指摘があり、社会環境の変化を踏まえた新たな対応方策として、今後のあり方を検証する。 ● 事務分掌の再確認・明確化や変更、組織変更に応じた事務分掌の修正などについて検討する。
応援職員への対応	<p>全国自治体職員の応援を有効に受けることは極めて貴重である。応援の受け入れ方策は、全国の自治体においても課題となっている事項であり、被災経験を踏まえた情報発信が重要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 今回の経験を踏まえ、各災害対策業務について、具体的な応援の受入手順や留意点、応援職員に依頼する業務、期間などの計画を策定する。
活動環境、勤務状況への配慮	<p>災害対応の計画の中で、見落とされがちな点の一つが職員の活動環境、勤務状況への配慮であり、今回の災害でもさまざまな意見が寄せられた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 参集等に関して、本人・家族等の人的被害、家屋等が被害を受けた場合の考え方、子供や要援護者のいる職員の参集判断を統一しておく。 ● 大規模災害ほど災害対応は長期化することから、的確な労務管理、健康管理の実施を計画に位置づける。

2. 5 新潟県災害対策本部

(1) 本部の設置と組織体制

新潟県中越沖地震は、平成19年7月16日午前10時13分、柏崎市、長岡市、刈羽村で最大震度6強を記録し、県は、発災と同時に災害対策本部を自動設置した。(県内震度6弱以上は自動設置)

災害対策本部は、新潟県中越地震の経験をもとに大幅に改正した新しい組織体制で構成した。改正内容は、既存の部局とは別に災害対策本部各部を組織したこと、及び、災害対策本部に配置する本庁職員を通常業務とは別に予め指名(指名数348名)していたことである。新しい組織は、特に、避難所の運営支援や食料の供給など災害時の特殊業務に迅速で総合的な対応を行う上で、有効に機能した。

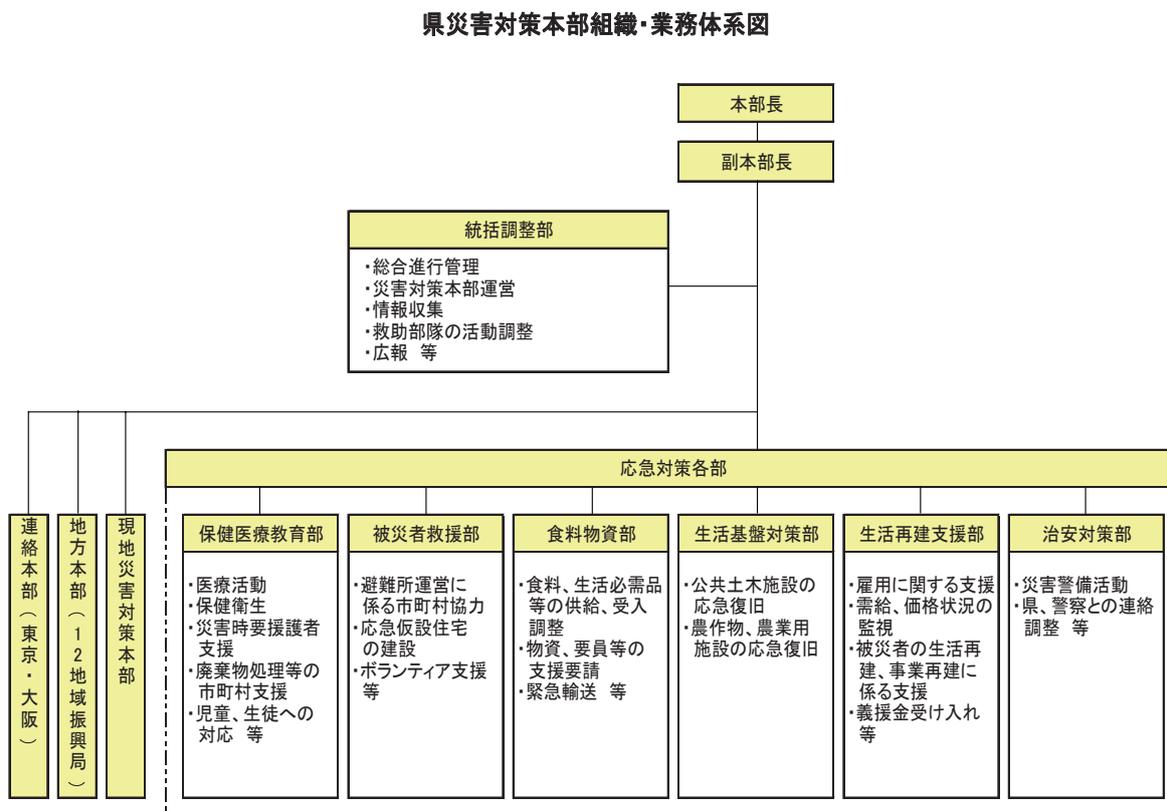


図 2.5.1 新潟県災害対策本部組織・業務体系図

(2) 本部会議の開催

災害対策本部会議は、第1回会議が発災当日午前11時25分から知事室で開催され、8月17日まで主に県庁西回廊講堂において計32回開催された。

県地域防災計画における災害対策本部会議は、本部長(知事)、副本部長(副知事)、統括調整部長(危機管理監)と応急対策部の各部長で構成されるが、効率的・効果的な情報共有と意思決定を行うため、自衛隊、新潟地方気象台、北海道・東北8道県相互応援における応援調整県である福島県、新潟大学、人と防災未来センター等との合同会議とするとともに、構成メンバー以外の関係部課長も同席のもとで行った。

会議資料は原則として公開したが、十分な情報共有と闊達な議論を行うため、会議は非公開とし、終了後に、本部長が報道機関から取材を受けた。

(3) 本部事務室の設置と変更

災害対策本部の事務室は、県庁西回廊大会議室・中会議室を主体に設置した。発災直前の7月12日に設営訓練を行っていたことが、迅速な設置に功を奏した。

事務室では、関係機関の連絡員等を含め多数の人員が活動するが、本部の業務は、時間の経過とともに内容や業務量が変化していく。このため、それに対応するよう、一部倉庫等も活用して空間を確保するとともに、柔軟にレイアウト変更を行っていった。

数回にわたるレイアウト変更は、限られた空間を有効に活用し、効率的に業務を行う上で有意義であったが、活動を継続しながらの変更は煩雑な作業を要した。

8月31日にすべての避難所が閉鎖された後、9月7日には大会議室の事務室を閉鎖し、一部を除き、危機対策課等の執務室に本部機能を移した。

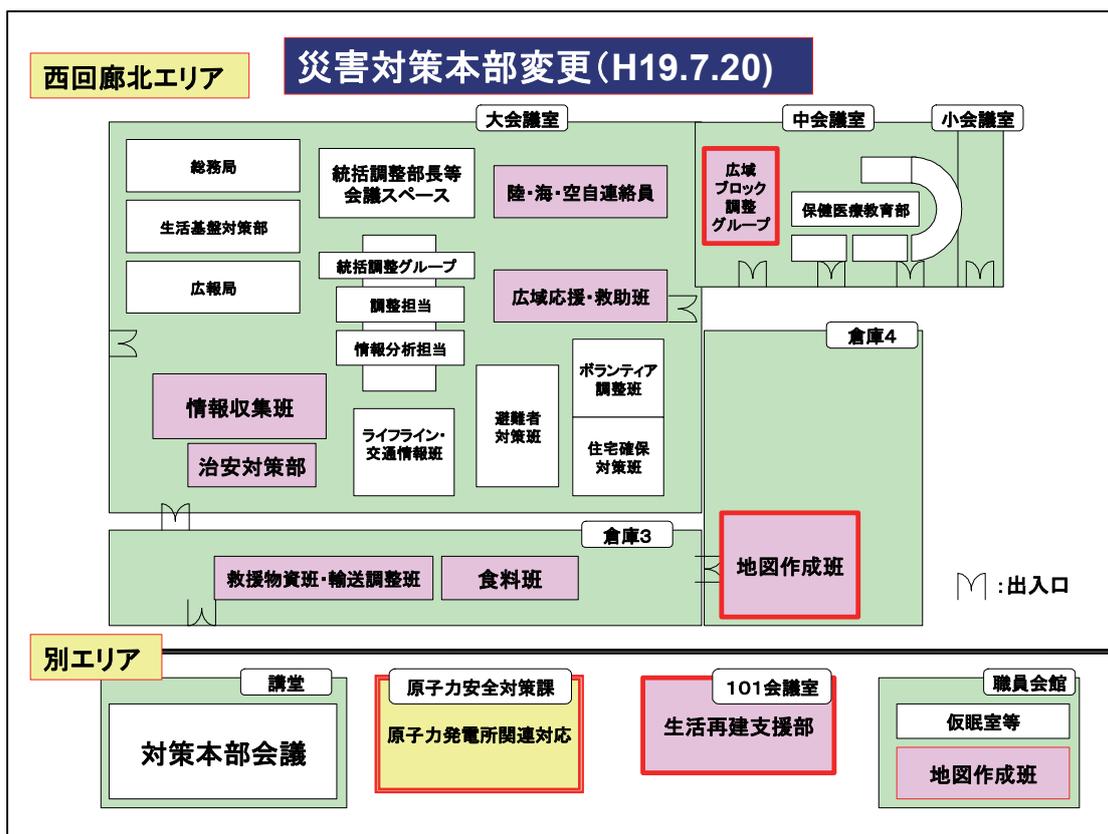


図 2.5.1 災害対策本部変更レイアウト (H19.7.20)

(4) 現地災害対策本部等の設置

発災当日 21 時 50 分、柏崎市役所内に現地対策本部（副知事を本部長に、最大時 7 人体制）を設置し、刈羽村役場内にも駐在職員（最大時 5 人）を配置した。

現地災害対策本部および刈羽村駐在職員は、現地での情報収集・伝達、柏崎市・刈羽村に対する連絡調整や助言・支援、政府現地連絡対策室との調整などの活動を行った。具体的には、県災害対策本部指示事項に関する市村との調整（クーラーの配置、自衛隊の入浴施設配置等）、応援職員の受け入れ（避難所・救援物資応援職員の班分け、配置計画作成・管理等）、県災害対策本部への情報提供（市村の災害対策本部会議の状況報告、避難所ニーズ調査のまとめ）等を行った。

現地対策本部等は、政府現地連絡対策室が撤収する 8 月 10 日、同室との連絡調整の役割が終了することや、ライフラインの復旧に一定の目処がつき、今後、復興へステージが移行していくことから、同日に撤収した。

2. 6 政府の動き

政府は、地震発生から2分後の午前10時15分、首相官邸に官邸対策室を設置するとともに関係省庁の局長級による緊急参集チームを招集。九州遊説中の安倍晋三首相からの指示を受けて、「被災者の速やかな救出・救助活動に全力を尽くす」などの4項目を協議確認事項としてまとめた。午前10時49分には、新潟県知事から自衛隊への災害派遣要請が行われた。

正午過ぎに、官房長官が首相官邸で記者会見を行い、緊急参集チームの活動状況や政府調査団の現地派遣などについて発表し、溝手顕正防災担当相を団長とする政府調査団が現地に向かい、谷本龍哉内閣府大臣政務官をトップとする現地連絡対策室を柏崎市役所内に設置した。現地連絡対策室には、能登半島地震には参加していなかった気象庁なども加わった。

安倍首相は、午後3時5分、官邸からヘリで現地視察に出発し、午後5時過ぎに東京電力柏崎刈羽原子力発電所に到着し、新潟県知事らとともに東電関係者から説明を受けた後、知事や柏崎市長らから被害状況について説明を受けた。

同日午後9時から、官邸で安倍首相も出席して関係閣僚会合を開催し、各省庁の対応状況の情報共有を行うと共に、改めて「県や市町村との的確な連携を図りながら、政府一体となって対応に万全を期すことの徹底」などの総理指示が出され、午後11時から内閣府で第1回の関係省庁連絡会議が開催され、各省庁の現場レベルでの情報共有が行われた。

翌17日午後3時から、関係省庁局長会議が官邸で開かれ、安倍首相から「激甚災害指定の前提となる復旧事業費把握のため、国の職員が現地調査に全面的に協力するなどスピード感をもった対応」などの指示が出された。

関係省庁連絡会議は8月3日まで10回に渡って開催された。会議では当初、官邸からの指示で行われた被災地への物資の無償提供の調整も行われたが、これについては参考のトピックで紹介する。

8月21日に行った溝手防災相の現地調査を踏まえ、23日には復旧・復興対策に関する関係省庁局長会議を開催し、住宅再建支援や風評被害対策など本格的な復興のための主な支援措置を確認した。

初日の安倍首相の現地入りについては、原発からの放射線漏れが確認される前の段階で、危機管理の最高責任者まで現地入りしたことについて、与党内からも選挙運動中だった参院選を意識した不適切な対応と批判された。



写真2.6.1 7月16日深夜の関係省庁連絡会議（内閣府）



写真2.6.2 谷本政務官をトップにした政府の現地連絡対策室（7月18日、柏崎市役所）