

# 山梨県防災体制のあり方について

## 「論点整理（案）」

平成26年6月26日

山梨県防災体制のあり方検討委員会

## — 目次 —

### <県災害対策本部の設置・運営・関係機関等との連携>

#### I 初動体制 (P4)

- ①初動体制職員や県幹部等の非常参集のあり方を見直すべき
- ②県職員が直ちに職場に参集できない場合の対処方法や参集先での初動対応を検討すべき

#### II 県災害対策本部の設置基準(含・職員の配備態勢) (P4)

- ①災害対策本部に係る、災害種別毎の立ち上げ基準を明確にすべき
- ②職員の配備態勢(第1配備、第2配備、第3配備)を見直すべき
- ③どの配備段階でも、速やかに災害対策本部に移行できる体制とすべき

#### III 本部体制 (P5)

- ①指揮命令系統を統一するために、県の災害対応体制(組織)そのものを見直すべき
- ②各部署の役割分担を全庁的に明確化すべき
- ③発災の初期段階からの、全県的な防災関係機関や企業(団体)、公共的団体等との幅広い連携体制の構築や、総合的な調整機能を強化すべき
- ④本部(事務局)執務環境を見直すべき
- ⑤県地域防災計画の雪害対策に係る記述について、今回の経験を踏まえて充実を図るべき
- ⑥庁内で各部署が状況認識を統一する情報システムを導入すべき
- ⑦防災関係機関や公共的団体等との状況認識を統一するための情報共有の仕組みを導入すべき
- ⑧県内の道路除雪体制を確立すべき

#### IV 事務局体制 (P7)

- ①事務局体制を充実強化すべき
- ②市町村の要請を先取りして支援ができるように、緊急対応時は本部事務局要員を大幅に増員すべき

#### V 研修・訓練のあり方 (P7)

- ①防災に関する諸々の研修や訓練を、実践的で効果的なものに改革すべき
- ②人事異動や人事配置、研修や訓練の積み重ねを通じて、本県の防災対策の中枢を担う人材育成を強化すべき

### <情報の共有、県民への情報発信及び相談対応、等>

#### VI 情報収集体制 (P8)

- ①(発災直後等からの)被害状況、救援要請状況等の迅速・確実な収集・整理体制を構築すべき
- ②孤立集落(支援が必要な集落)、要配慮者等の状況を速やかに把握できるようにすべき
- ③大災害に備え、広域連携に必要な被災者台帳、要配慮者台帳を全県的に共有できる体制を早期に整えるべき
- ④市町村、防災関係機関等からの情報収集手段や体制を充実強化すべき

- ⑤様々な情報収集ルートやIT情報システムからの諸情報を、総合的なシステム等に統合すべき
- ⑥道路・交通情報、電力、通信、ガス・水道等のライフライン情報を、県で集約できる体制を構築すべき
- ⑦災害発生時の職員関係者の安否、居場所、参集可否(参集予定場所)の確認に係る改善策を検討すべき

#### VII 情報提供体制 (P10)

- ①県の災害時広報についての体制を見直し、充実強化を図るべき
- ②様々なツール(テレビ、ラジオ、HP、ツイッター、公共情報コモンズ、緊急速報メール、等々)の充実、活用と連携強化を図るべき
- ③道路・交通情報、電力、通信、ガス・水道等のライフライン情報を、県で集約し、市町村(県民)へ情報を配信すべき
- ④住民等の自助や公助に係る日頃からの備えや災害時の初動対応に係る、県からの広報のあり方を検討すべき

#### VIII 県民相談体制 (P10)

- ①各種の相談に迅速かつ的確に対応できる体制を構築すべき

#### IX マスコミへの対応 (P10)

- ①報道対応体制を再構築し、情報提供窓口を一元化すべき
- ②プレスルームを設置し、定時の報告、資料提供を可能とすべき
- ③ITを活用した迅速、正確、かつ確実な情報提供の仕組みを構築すべき

#### X 市町村の体制強化・支援 (P11)

- ①首長の危機管理研修を実施すべき
- ②市町村における全庁的な応急対策体制づくりを支援すべき
- ③市町村の情報収集・共有、県への報告、住民への情報伝達を迅速、正確、確実に行える 27 市町村共通の仕組み・ツールを導入すべき
- ④ITを活用して市町村が県や防災関係機関と状況認識の統一を図れるようにすべき
- ⑤自助、共助力を高める施策を充実すべき
- ⑥孤立集落の定義や支援の優先度を明確にし、共通の認識で対処すべき

#### XI 災害ボランティアの受入・活用 (P12)

- ①災害ボランティアの受入・活用について、全県的な広域連携の支援体制を充実強化すべき

## 山梨県防災体制のあり方検討委員会・「論点整理（案）」

### <県災害対策本部の設置・運営・関係機関等との連携>

#### I 初動体制

##### ①初動体制職員や県幹部等の非常参集のあり方を見直すべき

- ・ 現状では、県内で「震度6弱」以上の地震が起きた時のみ、初動体制職員（徒歩30分以内で登庁可能な職員・60名余）が本庁舎や合同庁舎に参集する仕組み。
- ・ 他の大規模な災害で交通網が途絶・寸断した場合（全県的な豪雪や風水害等）には、初動体制職員の参集ルールがないため、勤務時間外に発災した場合の初動対応に不安がある。

##### ②県職員が直ちに職場に参集できない場合の対処方法や参集先での初動対応を検討すべき

- ・ 「県職員災害対応ハンドブック」では、「交通機関の混乱や途絶、火災等により自分の所属に参集できない場合は、合同庁舎等最寄りの県の機関に参集した上で、各自の所属に参集先を連絡し、各所属長等の指示を受ける」とあるが、一次参集先や初動対応業務に係る明確な規定がない。

#### II 県災害対策本部の設置基準（含・職員の配備態勢）

##### ①災害対策本部に係る、災害種別毎の立ち上げ基準を明確にすべき

- ・ 現行の設置基準のうち「災害が広範な範囲にわたり、又はわたる恐れがあり、災害応急対策を必要とするとき」との規定はあるが、県本部を立ち上げる際は「第3配備態勢」（全職員態勢）となっているため、本部設置のハードルがきわめて高い。
- ・ 市町村からは、県災害対策本部を早期に設置してもらい、各市町村及び各消防本部等の防災関係機関との連携強化を図る必要があるとの意見があった。

##### ②職員の配備態勢（第1配備、第2配備、第3配備）を見直すべき

- ・ 現状では、特に第2配備（気象警報レベル）と第3配備（本部設置時に全職員参集）でギャップが大きいため、大型台風の接近時や豪雪が見込まれる場合等に、適切な警戒態勢が取りづらい。

##### ③どの配備段階でも、速やかに災害対策本部に移行できる体制とすべき

- ・ 2月の豪雪時は、大雪警報が発表された日の夜、大半の職員が帰宅したために、翌日の速やかな登庁が困難になった。

- ・ 市町村からは、全職員へ参集を呼びかけるも、大雪のため徒歩となることを想定し、気象状況を考え、早めの参集を考えるなどの意見があった。

### Ⅲ 本部体制

#### ①指揮命令系統を統一するために、県の災害対応体制（組織）そのものを見直すべき

- ・ 県災害対策本部の本部長は知事、副本部長は副知事、総務部長、県警本部長、本部事務局長は防災危機管理監となっている。  
但し、指揮命令系統上、本部事務局長が各部局長を統括して調整を行う旨の位置づけ（規定）が明確となるように、災害対応体制を見直すことが必須である。
- ・ また、災害対策本部事務局（8班体制）と、各部局との関係や指揮命令系統が不明確であるため、本部事務局（特に総合調整班）の各部局に対する統制が発揮できていない。
- ・ 県土整備部対策本部は本館の7階、県医療救護対策本部は本館5階にそれぞれ設置されているため、県災害対策本部事務局（防災新館4階）との連携や情報共有等に課題がある。

#### ②各部局の役割分担を全庁的に明確化すべき

- ・ 県地域防災計画（資料編Ⅰ・P17～21「山梨県災害対策本部活動要領」第5条（別表））で、本部設置時の各部局・各課室の業務分掌が定められているが、多くは平常時業務の延長線上での規定である。  
このままでは、大規模災害時（特に初動期）に繁忙を極める部署と、応急対策業務が少ない部署に二極化する恐れがある。

#### ③発災の初期段階からの、全県的な防災関係機関や企業（団体）、公共的団体等との幅広い連携体制の構築や、総合的な調整機能を強化すべき

- ・ 本年2月の豪雪災害時には、2月17日に県災害対策本部が設置されたが、その際にリエゾン（連絡員）が本部（事務局室）に参集したのは、主に自衛隊、NEXCO 中日本、国交省、応援県（新潟県、静岡県、長野県）等であり、主要なライフライン関係機関（交通、電気、通信等）の多くは参集しなかった。県も、それらの機関に参集を要請しなかったため、ライフライン関係等の情報の速やかな共有について課題があった。
- ・ 各防災関係機関の連絡先をまとめた十分な資料がなく、連絡時にインターネット等で確認しなければならなかった。また、雪害時に、道路情報の確認を行ったが、情報が一元的に管理されておらず、国道、県道等で複数ヵ所に確認を行わなければならなかったとの指摘もあった。
- ・ 主要幹線道路の除雪に時間を要したことによる交通網の麻痺により、電力会社等が災害現場に到着できなかつたり、物流の停滞や帰宅困難者

の発生など、社会生活に大きな影響を与えた。

④本部（事務局）執務環境を見直すべき

- ・ 2月の雪害時に本部事務局室の各班にノートPCが配置されていたが、共有フォルダへの同時アクセスが困難であったり、庁内LANに接続できないため、庁内外へのメール送受信ができなかった。  
職員ポータル共有フォルダ機能を使えない等の制約もあった。
- ・ 本部事務局室で使用するコピー機等については、必要数を確保する必要がある。
- ・ 多数の職員が事務局室等で仮眠していたが、寝具（寝袋、マット等）が不足していた。

⑤県地域防災計画の雪害対策に係る記述について、今回の経験を踏まえて充実を図るべき

- ・ 現状では、本編のP37～38に16行（予防計画）、P137～138に約1ページ半分（応急対策）の記述があるが、「農業」と「道路管理」に限られており、今回の豪雪災害に適切に対応できる内容となっていない。

⑥庁内で各部署が状況認識を統一する情報システムを導入すべき

- ・ 2月の豪雪災害では、本部事務局と各部署が同じ市町村等に対して重複して情報を収集し、その内容が相互に相違していたり、所管部署が収集した情報を複数の関係機関に伝達するのに相当な時間を要したりと、各種情報の収集・伝達・共有・県民等への広報などに関して、抜本的に改善すべき多くの課題が顕在化した。
- ・ こうした課題に対処するため、近年、一部の都道府県等で、地域と市町村、都道府県、防災関係機関などがリアルタイムに必要な情報を共有できる、ITを活用した「総合防災情報システム」を導入（又は検討）する動きが顕著になっている。  
また政府も、国の総合防災情報システム（中央省庁間で共有化）を都道府県の防災情報システムと連携させ、リアルタイムで情報収集・集計する事業に着手（H26年度～）している。

⑦防災関係機関や公共的団体等との状況認識を統一するための情報共有の仕組みを導入すべき

- ・ 2月の豪雪災害では、高速道路や国管理の国道、県管理の県道・国道、林道、農道、市町村管理の道路など、道路管理者が異なるために、全ての道路関係情報を一覧で把握できる仕組みが作られておらず、県全体の道路状況の把握に困難を極めた。

#### ⑧県内の道路除雪体制を確立すべき

- ・ 国道、県道、市町村道の管理者がそれぞれ異なることや、除雪依頼業者が管理者間で重複している等の課題があり、全県的に適切な役割分担や優先順位を踏まえた除雪体制を十分に確立することができなかった。
- ・ 今回の主要道における雪害は、積雪等によるスタック車両が多発し、そのため多くの車両が身動きできなくなり、さらに除雪車の作業を妨げてしまい、多くの車両が数日間動けない状況となった。
- ・ 災害拠点病院、災害支援病院に通じる幹線道路の除雪が進まないかぎり、救急搬送される患者の受け入れや医薬品の搬送等に支障をきたす。

#### IV 事務局体制

##### ①事務局体制を充実強化すべき

- ・ 現行の体制では、事務局スタッフ全般の災害対応スキルが未熟なため、2月豪雪災害時に明らかになったように、災害対応ノウハウを持った一部のスタッフ（防災危機管理課職員等）に業務や問い合わせが集中した。
- ・ 各部局から総合調整班に派遣された連絡員は担当者レベルであり、各部局幹部との調整を担うには、不十分であった。
- ・ 現在の8班体制（総合調整班、情報収集班、通信班、報道班、県民相談班、物資調達班、避難・輸送対策班、建築物・廃棄物対策班）では十分に対応できない業務（例：国会議員等の賓客への応対、消防・自衛隊・警察等のヘリコプターの運航調整、等）が見られた。
- ・ 本部の各事務局班と各部局の連携や指揮系統が不明確であった。

##### ②市町村の要請を先取りして支援ができるように、緊急対応時は本部事務局要員を大幅に増員すべき

- ・ 市町村等から多数の要請が寄せられた場合は、現行の人員体制では“後追い”になりやすい。

#### V 研修・訓練のあり方

##### ①防災に関する諸々の研修や訓練を、実践的で効果的なものに改革すべき

- ・ 近年、年に1～2回程度実施している「総合図上訓練」は、主として災害対策本部・事務局職員が参加するものであり、全庁的な参加ではないため、県職員全体の災害対応能力の向上に結びついていない。
- ・ 地震防災訓練等の実動訓練において、各機関が技能を披露する（いわゆる）「展示型」訓練が中心となっているが、実際に当地で大規模災害が起きた時に地域住民や関係機関が適切に対応、連携できるようにするための、課題解決策の検証という目的を明確にし、より実践的な訓練となるよう改革していく必要がある。

②人事異動や人事配置、研修や訓練の積み重ねを通じて、本県の防災対策の中枢を担う人材育成を強化すべき

- ・ 現在、防災危機管理課に自衛官OBや県警察から災害対応経験を有する職員が在籍（派遣）し、県職員と共に仕事を行うことで一定の相乗効果は上がっている。しかし、県職員は2～3年で異動するケースが多く、災害対応や防災啓発にリーダーシップを発揮する人材が育ちにくい。

<情報の共有、県民への情報発信及び相談対応、等>

VI 情報収集体制

①（発災直後等からの）被害状況、救援要請状況等の迅速・確実な収集・整理体制を構築すべき

- ・ 大規模地震の発生などで、交通、通信、電気等のラインが途絶した状況になっても、県下各地の被害状況や救援要請状況などが迅速、正確、かつ確実に把握できるソフト、ハードの両面の対策を、防災行政無線や衛星携帯電話以外にも継続的に検討すべき。
- ・ 或る市町村から「県民センターへの報告は定時に実施していたが、報告した内容について、県災害対策本部から何度も問い合わせがあり、対応に苦慮した。県災害対策本部の各担当者からの電話が複数あり、災害対応で様々な方と電話対応をしていると、誰と何についてどこまで話をしたかがわからなくなる。」との意見があった。
- ・ 或る市町村から、「県災害対策本部内に各市町村の情報を受ける窓口担当者を設置できないか、また、各市町村に県への報告専用の県職員を最低1名派遣して欲しい」との意見があった。

②孤立集落（支援が必要な集落）、要配慮者等の状況を速やかに把握できるようにすべき

- ・ 2月の豪雪災害時には、支援を必要とする孤立集落について、明確な定義がなされておらず、全県的な状況把握にも時間を要した。

③大災害に備え、広域連携に必要な被災者台帳、要配慮者台帳を全県的に共有できる体制を早期に整えるべき

- ・ 平成24年6月の災害対策基本法・改正により、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なった。
- ・ 平成25年6月の災害対策基本法・改正により、市町村には平時より「避難行動要支援者名簿」の作成が義務付けられ、災害発生時には、（傷病者等の生命を救う等の目的で）必要に応じて関係機関にその情報を



提供できる旨、規定された。

- ・ これらを踏まえた市町村の取り組みを、県として適切に支援していく必要がある。

#### ④市町村、防災関係機関等からの情報収集手段や体制を充実強化すべき

- ・ 大規模災害を想定すれば、市町村は災害対応に忙殺され、庁舎の一部損壊や現状の通信手段を喪失する。

そのような劣悪な情報通信環境にあっても、市町村が被害や救助要請等の情報を収集し、県と情報共有ができる環境に、ITを駆使して取り組むべき。

#### ⑤様々な情報収集ルートやIT情報システムからの諸情報を、総合的なシステム等に統合すべき

- ・ 現在、県で運用している様々な防災情報システム（防災気象情報、県管理道路規制情報、主要河川水位情報、土砂災害危険度メッシュ情報、国民保護（安否確認）情報、等々）が、それぞれ個別に運用されているため、包括的な防災（災害）情報を一元的に把握しにくい。
- ・ 道路関係でも、高速道路や国、県、市町村がそれぞれ管理する道路の状況について、それぞれ別々に情報発信されているため、道路全般の状況を把握することが難しい。
- ・ 或る市町村から「限られた職員で有効な業務を行う事が理想的なのですが、防災に関するシステム等が多種多様になっており、緊迫した状況の中で、市町村が情報発信等していくことは限度があるように感じます。情報発信のツールを簡素化し、または一本化できないか」との意見があった。

#### ⑥道路・交通情報、電力、通信、ガス・水道等のライフライン情報を、県で集約できる体制を構築すべき

- ・ 各種のライフライン情報が、それぞれの機関から別個に提供されているため、一元的な状況把握が困難である。
- ・ 或る道路関係機関から「高速道路と並行路線となる国道等の連携（情報交換）や、その情報発信が重要である」、「通行止情報を、事前に道路管理者間で交わせたとは言えず、各管理者の対応が後手になったのではないか。市町村への情報提供が不足していた」との意見があった。

#### ⑦災害発生時の職員関係者の安否、居場所、参集可否（参集予定場所）の確認に係る改善策を検討すべき

- ・ 大規模災害の発生時に、県職員やその家族の安否確認や、非常参集場所の確認を速やかに行う体制が構築されていない。

## Ⅶ 情報提供体制

### ① 県の災害時広報についての体制を見直し、充実強化を図るべき

- ・ 2月の豪雪災害時には、一時的に県からの被害状況速報の「やまなし防災ポータル」への掲載が途切れたり、防災危機管理監や防災危機管理課長などの災害対応の中枢を担う幹部職員が報道対応や国会議員等の対応に追われる等の課題があった。
- ・ 県内各市町村の被害実態の把握が遅れた。特に、2月15日（土）～16日（日）の2日間は被害情報が少なく、特に孤立世帯については、実態がなかなか把握できなかった。その間、県ホームページでの情報更新の遅滞もあった。
- ・ 市町村からは、高齢者等向けの情報伝達方法も課題であるとの意見もあった。

### ② 様々なツール（テレビ、ラジオ、HP、ツイッター、公共情報コモンズ、緊急速報メール、等々）の充実、活用と連携強化を図るべき

- ・ 近年、県民や観光客（含・外国人）に対して、速やかな情報伝達を可能とする様々なメディアやITシステムが開発されているが、本県ではそれらを十分に活用しているとは言い難い状況にある。

### ③ 道路・交通情報、電力、通信、ガス・水道等のライフライン情報を、県で集約し、市町村（県民）へ情報を配信すべき （前頁⑥→再掲）

### ④ 住民等の自助や公助に係る日頃からの備えや災害時の初動対応に係る、県からの広報のあり方を検討すべき

- ・ 多くの県民等が目にしやすいテレビやラジオ、新聞等の媒体も活用し、報道機関の協力も得るなかで、平時からの家庭や地域における備えや訓練、また災害時の安全確保や要配慮者の具体的な支援方法など、分かりやすい広報のあり方を検討する必要がある。

## Ⅷ 県民相談体制

### ① 各種の相談に迅速かつ的確に対応できる体制を構築すべき

- ・ 県や市町村に寄せられる県民や観光客、企業等からの多岐にわたる相談を、その種別毎に最適に対応できる相談窓口機関にワンストップでつなぐことのできる体制を構築する必要がある。

## Ⅸ マスコミへの対応

### ① 報道対応体制を再構築し、情報提供窓口を一元化すべき

- ・ 県本部・事務局や各部局で、情報の一元化がなされていなかった。
- ・ 取材に対する県の窓口は「報道班」で一本化することになったが、

問い合わせ内容に回答できない場合が多く、結局、担当部署に再度、問い合わせる形になった。取材側が2度手間になるだけでなく、担当者にも問い合わせが殺到したはず。

報道担当者が、随時、全般的な状況を把握したうえで、報道対応できる体制を構築する必要がある。

## ②プレスルームを設置し、定時の報告、資料提供を可能とすべき

- ・ 2月の豪雪災害では、特に初期の段階でプレスリリースが定時に行われず、まとまった記者会見の機会も不十分であった。

## ③ITを活用した迅速、正確、かつ確実な情報提供の仕組みを構築すべき

- ・ 主な情報源は市町村にある。県の集計結果だけでなく、市町村の被害・対応状況も、ITを活用して、迅速に情報収集できる体制の構築を検討する必要がある。

# X 市町村の体制強化・支援

## ①首長の危機管理研修を実施すべき

- ・ 昨年10月の台風26号による伊豆大島での大規模土砂災害等の教訓を踏まえて、災害時の自治体首長の危機管理に係るトップマネジメントの重要性が、国（消防庁等）においての強く認識されるようになった。こうした動きも踏まえて、本県においても、県や市町村の首長や幹部に対する危機管理（トップマネジメント）研修について、検討することが望ましい。

## ②市町村における全庁的な応急対策体制づくりを支援すべき

- ・ 2月の豪雪災害時に、多くの市町村において、防災主管課が災害対応に追われる一方で、比較的余裕のある部署も多く見られた。
- ・ 県においても、昨年度から今年度にかけて全市町村を訪問して「市町村災害対応力強化支援事業」を実施することとしている。今回の教訓も踏まえて、大規模災害時に市町村が全庁体制で対応できるよう、県の平時からの支援策の一層の強化を図る必要がある。

## ③市町村の情報収集・共有、県への報告、住民への情報伝達を迅速、正確、確実に行える27市町村共通の仕組み・ツールを導入すべき（市町村からの要請を先取り）

- ・ 現状では、市町村と県の間で、主に電話やファックスにより情報伝達を行っている。報告案件の数が増えると、県側で取りまとめに時間がかかる。こうした課題に対し、ITも有効に活用しつつ、27市町村で共通して情報伝達を迅速・確実に行える仕組みづくりに取り組む必要がある。

- ・ 県としても、市町村の大まかな被害情報を把握した時点で、必要な救援物資の量を見積もるなど、市町村からの要請を先取りした対応ができる体制の構築に努める必要がある。

④IT を活用して市町村が県や防災関係機関と状況認識の統一を図れるようにすべき  
(上記③と同様)

⑤自助、共助力を高める施策を充実すべき

- ・ 自助、共助、公助の役割分担を明確にするとともに、家庭における自助や地域における共助を充実させることが、県全体の防災力を高めていくうえで、極めて重要である。
- ・ 県民一人ひとりが、地域に起こり得る災害の特性をしっかりと理解し、それを踏まえて、日頃からの備えに努めるとともに、災害時に適時適切な対応ができるよう、家庭や学校、地域等における、防災に係る実践的な教育、啓発、訓練を、一層充実していくことが必要である。

⑥孤立集落の定義や支援の優先度を明確にし、共通の認識で対処すべき

- ・ 2月の豪雪災害の際、孤立集落の定義が明確でなく、また、市町村等からどのような情報を収集すべきか、どのような孤立集落を優先的に支援すべきかについても、はっきりとした考えが定まっていなかった。

## X I 災害ボランティアの受入・活用

①災害ボランティアの受入・活用について、全県的な広域連携の支援体制を充実強化すべき

- ・ 災害ボランティアの活動がどのようなものか、またどこがどのような業務を行うのか、県対策本部等に係る人員が十分に理解されていなかった。また、県災害救援ボランティア本部体制については、実動が伴わない状態になっており、今回の雪害で県災害救援ボランティア本部の構成団体は個別対応になってしまったとの指摘があった。
- ・ 災害ボランティア活動における、リアルタイムな情報の共有ができなかった。今回のボランティア活動の終盤では、ボランティアの不足している市町村と、ボランティアが余っている市町村など、日々、刻々と変わるニーズに対応するための需給調整ができなかった。県災害救援ボランティア本部と、被災した市町村、被災市町村間も含め、情報連携の不足が原因と思われる。