

検証項目⑤

災害対策本部の体制と活動

北海道災害対策（地方）本部における体制や情報共有、被災地等における職員配置等



北海道災害対策本部本部員会議

○ 検証の視点

- ▶ 北海道災害対策本部における体制と活動、職員の参集等

1 平常時の取組や災害予防・応急対策計画など

道の非常配備体制と道災害対策本部等の設置基準

道は、大地震・大津波が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合、災害応急対策を円滑に実施するため、災害対策本部等を設置することとしており、地震・津波に関する設置基準を定めている（図表3-5-1参照）。道は、これらの基準に従い、災害の種類・規模に応じて、災害応急対策を行うための組織及び緊急対応を行う職員を配備している。

災害対策本部は知事を本部長、副知事(危機対策に関することを所掌)を副本部長とし、その下に機能別に組織した対策班を設置しており、各班の長には、各部の部長や危機管理監等がつく。また、本部長の直轄として、災害警備本部（道警察本部）、教育対策本部（道教育庁）が設置される。さらに災害対策本部を設置する場合は、本部長は、関係する（総合）振興局及び東京事務所に災害対策地方本部を置くことができる（図表3-5-2参照）。

災害対策本部は、その任務として、災害に関する情報収集、災害予防及び災害応急対策を的確かつ迅速に実施するための方針作成並びに方針に沿った災害予防及び災害応急対策の実施、関係機関等との連絡調整を行う。

■図表3-5-1：道災害対策本部等の設置基準（地震・津波によるものを抜粋）

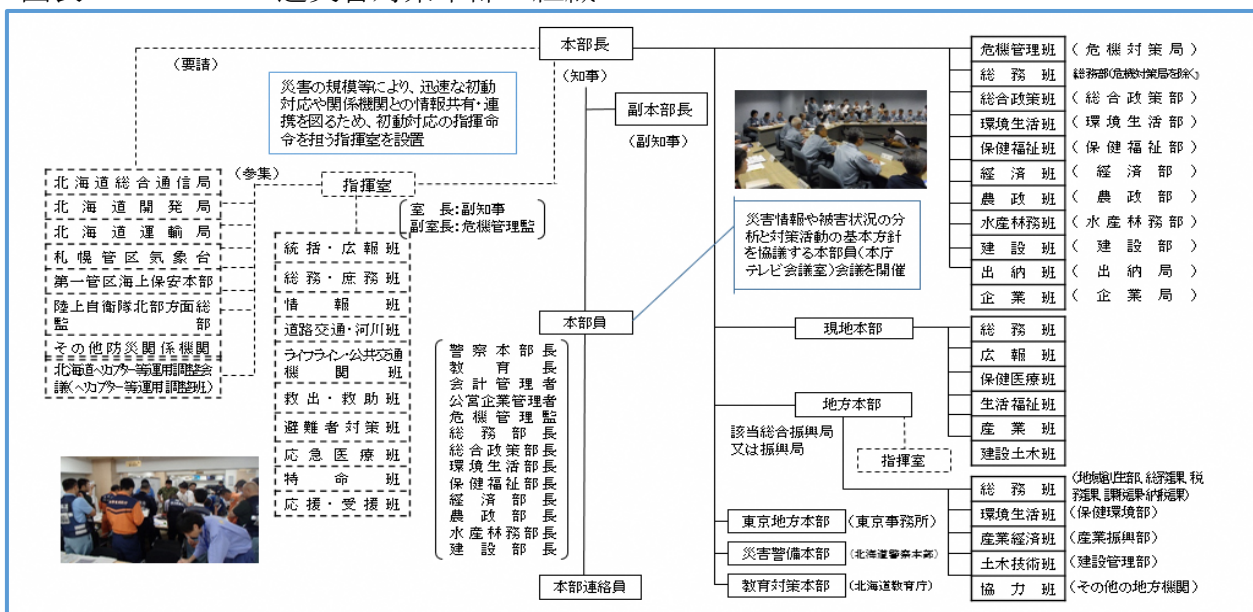
配備区分	配備体制	設置基準
連絡本部の設置前	第1非常配備	1 道内に震度4の地震が発生したとき 2 本道沿岸に「津波注意報」が発表されたとき
災害対策連絡本部	第2非常配備	1 道内に震度5弱又は5強の地震が発生したとき 2 本道沿岸に「津波警報」が発表されたとき 3 道内に地震・津波による被害が発生したとき、又は発生するおそれがあるとき
災害対策本部	第3非常配備	1 道内に震度6弱以上の地震が発生したとき 2 本道沿岸に大津波警報が発表されたとき 3 道内に地震・津波による大規模な被害が発生したとき、又は発生するおそれがあるとき

道災害対策本部には、特別の必要があると認めるときに、防災関係機関等へ職員等の参集を要請し、初動対応の指揮命令を担う組織として、道災害対策本部指揮室を設置することができ、その設置場所は、本庁舎地下1階危機管理センターである。

道災害対策本部指揮室では、統括的な指揮命令を担う「統括・広報班」をはじめ、被害情報等を集約し提供するための「情報班」、救助救出活動の総合調整を担う「救出・救助班」、避難に係る諸対策を行う「避難者対策班」、通信網・電力・水道やJR等交通機関の情報収集を行う「ライフライン・公共交通機関班」、医療救護に関する調整を行う「応急医療班」、物資の輸送や職員派遣に関する調整などを行う「応援・受援班」などの班を置き、体制を構築するとともに、関係機関を参集して相互に情報を共有しつつ、初動対応にあたる。

道では、災害発生時における庁内各部の役割や関係機関等との連携方法等を確認するため、道災害対策本部指揮室設置・運営などを内容として危機事態等における初動対応訓練を関係機関と連携しながら、定期的実施している。

■図表3-5-2：道災害対策本部の組織



2 主な対応

2-1 道災害対策本部の設置及び職員等の参集状況

道は、災害応急対策を実施するため、9月6日3時9分に道災害対策本部（本部長：知事）を設置するとともに、全振興局と東京事務所に災害対策地方本部を設置した。同日3時17分には、知事が災害対応担当部局のトップである危機管理監に対し、被害情報の把握と人命最優先の初動対応に万全を期すよう電話にて指示を行った。また、非常招集基準に基づき、危機対策局をはじめとする各部局の職員が登庁し、災害情報の収集等を行った。

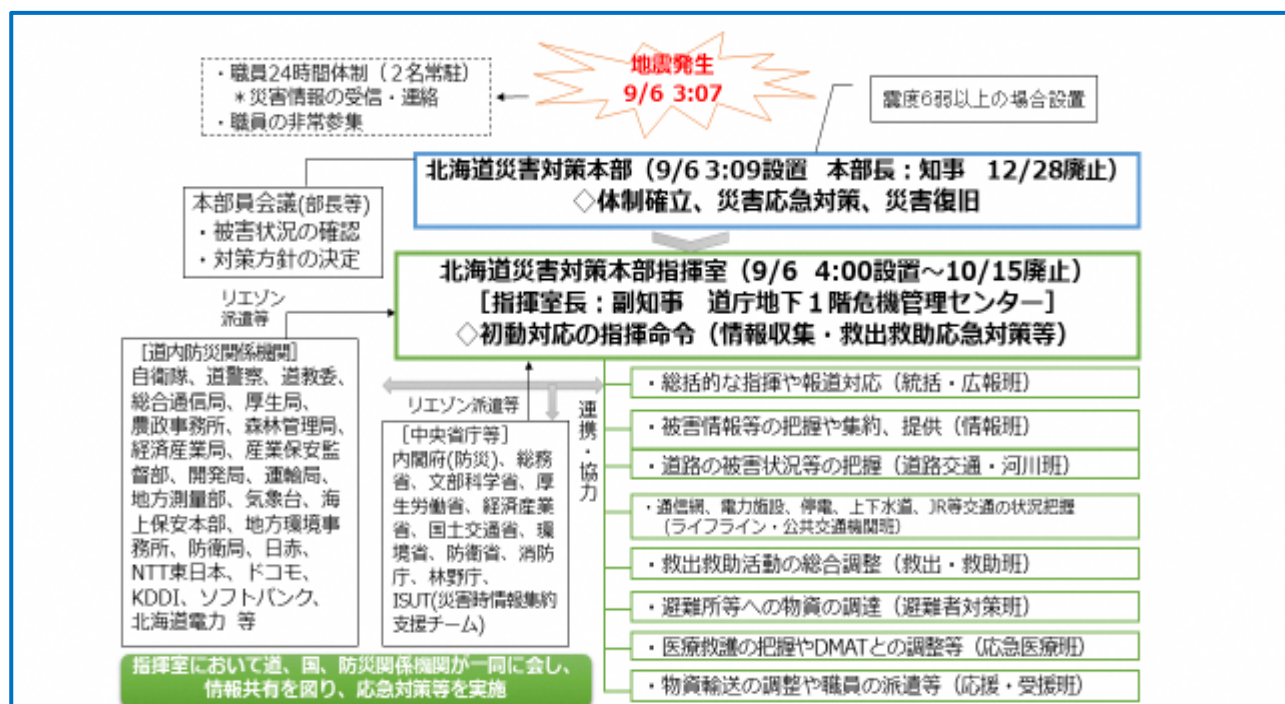
同日4時には本庁舎地下1階危機管理センターに道災害対策本部指揮室を設置し、道の担当職員のみならず、自衛隊や道警察、札幌市消防局などの道内の防災関係が参集し救助救出活動など初動対応の体制を早急に整えた。

一方、明け方の地震発生とブラックアウトにより、登庁できない職員がいたことや、道災害対策本部指揮室に参集するためのルールが明確化されていなかったことから、北海道電力の参集に時間を要し、ブラックアウトに関する必要な情報の収集に遅れが生じるなど、一部スムーズに行われない場面も生じた。

2-2 道災害対策本部指揮室での活動

道災害対策本部指揮室は、副知事(危機対策に関することを所掌)を指揮室長として、庁内関係部局の要員ほか、道内関係機関、内閣府や総務省、経済産業省など中央省庁からの派遣職員、東北を中心とした他県からのリエゾンや応援職員が多数参集し、最大約200名を超える態勢で連日災害対応にあたった（図表3-5-3参照）。

■図表3-5-3：道災害対策本部指揮室の対応



発災当初は、自衛隊や道警察、消防機関を中心とし、人命救助を最優先に被災地での救

助救出活動に対する調整や情報把握に努めたほか、ブラックアウトによる物資不足から、関係機関や民間事業者と連携・協力し、市町村や避難所への物資支援などを行った。

その後、停電の復旧により、全道域での初動対応から、胆振地方への応急対策へとシフトし、特に地震による被害が著しい厚真町、安平町、むかわ町へは、国による食料や飲料水、生活必需品などの物資のプッシュ型支援をはじめ、役場機能の回復（災害対策本部・罹災証明業務等）や避難所の運営支援のために多数の人的支援を行った。

道災害対策本部指揮室は9月6日の設置以降、10月15日までの1ヶ月以上、また、道災害対策本部は12月28日まで数ヶ月間に渡り、初動対応から応急対策まで、関係機関と緊密な連携を図り実施してきた。（なお、11月22日、道災害対策本部とは別に「北海道胆振東部地震被災地域復旧・復興推進本部（本部長：知事）」が設置され、被災地域の復興等に向け本格的な活動が行われている。）

■写真3-5-1：道災害対策本部指揮室の状況



■図表3-5-4：主な事象と主な対応（道災害対策本部、国等）のタイムライン

月日	主な事象	道災害対策本部の主な対応	国等の主な対応など
9/6(木)	<p>(3:07)</p> <p>胆振地方中東部でマグニチュード 6.7 の地震が発生</p> <p>(3:25)</p> <p>道内全域の 295 万戸が停電(ブラックアウト)</p> <p>(15:30)</p> <p>気象庁が厚真町で道内初となる震度7を観測していたことを発表</p> <p>* 44 市町村において最大 68,335 戸が断水</p> <p>* JR北海道、札幌市市営地下鉄全線運休</p> <p>* 新千歳空港発着の全便が欠航</p>	<p>(3:09)</p> <p>北海道災害対策本部設置 北海道災害対策地方本部設置 ※全振興局・東京事務所</p> <p>(3:17)</p> <p>知事が危機管理監に電話で初動対応を指示 ※災害担当部局を中心に職員が登庁</p> <p>(4:00)</p> <p>道災害対策本部指揮室を設置(本庁舎地下1階専用室) ※道内の防災関係機関をはじめ、中央省庁等が順次参集</p> <p>(5:35)</p> <p>道災害対策本部指揮室においてブラックアウトを確認</p> <p>(6:00)</p> <p>陸上自衛隊北部方面総監部へ災害派遣要請</p> <p>(7:00)</p> <p>第1回北海道災害対策本部本部員会議 ※心肺停止1名を確認</p> <p>(15:00)</p> <p>第2回 道災害対策本部本部員会議 ※死者4名(安否不明者31名等)</p> <p>* 道内 179 全市町村に災害救助法を適用</p>	<p>(3:09)</p> <p>官邸対策室設置</p> <p>(3:40)</p> <p>北部方面航空隊へリ離陸</p> <p>(4:00)</p> <p>道警察へリ離陸</p> <p>(6:10)</p> <p>内閣府情報先遣チーム北海道へ向けて出発</p> <p>(7:37)</p> <p>(政府)関係閣僚会議</p> <p>(18:00)</p> <p>関係閣僚会議(第2回)</p> <p>(23:00)</p> <p>政府現地連絡調整室(北海道)の設置(~9/28まで)</p>

月 日	主な事象	道災害対策本部の主な対応	国等の主な対応など
9/7(金)	<ul style="list-style-type: none"> * JR北海道、札幌市市営地下鉄が(一部)再開 * 新千歳空港発着の国内線が運航を再開 <p>(22:00)</p> <p>全道各地での避難者数がピークとなる ※585箇所 13,111人</p>	<ul style="list-style-type: none"> * 知事が北部方面総監と厚真町・安平町・むかわ町の被災状況を上空から視察 <p>(16:00)</p> <p>第3回 道災害対策本部本部員会議 ※死者12名(安否不明者22名等)</p>	<ul style="list-style-type: none"> * 内閣府においてプッシュ型支援調整会議設置(9/21までプッシュ型による物資支援を実施) <p>(9:30)</p> <p>関係閣僚会議(第3回)</p> <p>(18:00)</p> <p>関係閣僚会議(第4回)</p>
9/8(土)	<p>(0:13)</p> <p>概ね道内全域に電力供給 ※停電発生から約45時間</p> <ul style="list-style-type: none"> * 新千歳空港発着の国際線が運航を再開 	<p>(16:30)</p> <p>第4回 道災害対策本部本部員会議 ※死者21名(安否不明者8名等)</p>	<p>(10:00)</p> <p>関係閣僚会議(第5回)</p> <p>(17:00)</p> <p>関係閣僚会議(第6回)</p>
9/9(日)		<ul style="list-style-type: none"> * 安倍総理による被災地視察に知事が同行 <p>(17:30)</p> <p>第5回 道災害対策本部本部員会議 ※死者40名(安否不明者1名等)</p>	<ul style="list-style-type: none"> * 安倍総理による被災地視察(札幌市清田区・厚真町・安平町) <p>(18:25)</p> <p>関係閣僚会議(第7回)</p>
9/10(月)		<p>(17:30)</p> <p>第6回 道災害対策本部本部員会議 ※死者41名(安否不明者なし)</p>	
9/11(火) ～ 12/28(火)	<ul style="list-style-type: none"> * 10/5 胆振地方中東部でマグニチュード5.3の地震が発生(厚真町・むかわ町他で震度5弱) * 10/5 全ての停電、10/9 全ての断水が解消(最後は厚真町) * 12/21 道内全ての避難所が閉鎖(最後はむかわ町) 	<ul style="list-style-type: none"> * 9/11～11/1 第7回～第13回 道災害対策本部員会議 * 9/26 北海道内全域に被災者生活再建支援法を適用 * 11/22 北海道胆振東部地震被災地域復旧・復興推進本部設置 * 12/28 北海道災害対策本部廃止 	<ul style="list-style-type: none"> * 9/13、28 関係閣僚会議(第8回、第9回) * 9/19 政府調査団を北海道へ派遣 * 9/28 激甚災害の指定を閣議決定 * 11/15 天皇・皇后両陛下が被災地御見舞(厚真町)

関係機関の取組 国土地理院北海道地方測量部

地理空間情報の提供・活用

北海道庁内に設置された政府現地連絡調整室に発災当日から9月24日まで国土地理院の職員をリエゾンとして派遣するとともに、被災した地方公共団体を訪問し、地理空間情報の提供及び災害査定等での利活用に関する説明、要望の聞き取り等を実施した。

提供した地理空間情報は、被害状況の確認や被災箇所の特特定、災害査定・被害認定調査・災害廃棄物推計等の資料や各機関の災害対策会議や現地視察における被害状況の説明資料等に広く活用された。



関係機関の取組 札幌管区気象台

北海道災害対策本部等における気象解説

北海道庁及び総合振興局・振興局とのTV会議システムを通じて開催された、北海道災害対策本部本部員会議で地震活動及び気象に関する解説を実施するとともに、各地方気象台・帯広測候所が所在する（総合）振興局に職員を派遣して当該本部員会議に同席させて、各地域における地震・気象に関する説明を実施した。



北海道副知事への説明（9月6日）
（写真奥左から）北海道副知事、危機管理監
（手前）札幌管区気象台職員



北海道災害対策本部本部員会議（9月9日）

3 評価できる事項、課題

評価できる事項

【初動対応について】

- 地震発生後、危機対策課職員は迅速に登庁し、被害状況の確認を行いながら、午前4時に道災害対策本部指揮室を設置し初動対応を実施した
- 道防災会議構成機関は、発災後速やかに道災害対策本部指揮室に職員を派遣し、災害対策本部員会議において情報提供をすることができた
- 発災後速やかに、北海道庁に政府現地連絡調整室が設置され、被災地方公共団体及び関係省庁が一体となって、災害応急対策を迅速に実施した

【本庁と振興局での対応について】

- 道災害対策本部の指揮命令系統に混乱はなかった
- 一部の振興局では、速やかに体制を構築することができ、長期にわたる対応でも、交代職員をうまく配置することにより、特定の職員に負担が集中するのを避けることができた

課題

【道災害対策本部指揮室の運用について】

- 指揮室への関係機関等の参集の基本的なルールが確立されていない
- 中央省庁等から多くの要員が参集したことから、指揮室の配置変更を要し、情報共有に支障が生じることがあった
- 本来配置すべき職員が停電により参集できなかつたり、出張等で不在等のため、人員不足や交代職員が不足した
- 対応する班を決めていなかった業務（被災地視察対応や罹災証明交付支援など）が発生し、人員配置など対応に苦慮する場面があった
- 指揮室に本来配置されていない報道機関ブースを設け、公開で災害対応に当たったが、情報管理に労力がとられたことについて、関係機関から指摘があった
- 指揮室内での災害対策本部各班の活動状況の情報共有及び連携がスムーズに図れなかった

- 指揮室及び災害対策本部各班が処理すべき業務が混在し、指揮室に膨大な業務が集中することとなった

【停電時の対応について】

- 停電により振興局や出先機関では、非常用電源が脆弱であったため、対応に支障を来した
- 停電により一部の振興局では緊急連絡が適切にされず配備体制の周知が図られないことがあった
- 地震の揺れの少なかった地域でも、大規模停電時におけるBCPがなかったことから体制確立などに支障を来した

4 課題等への対応に対する提言

提 言

➤ 職員の参集・連絡体制の強化

- ・ 道は、災害時において職員の速やかな参集が図られるよう、参集基準の周知や連絡先の確認など、全庁的に日頃から徹底を図るとともに、道災害対策本部指揮室の設置・運営訓練などを通じて職員の防災意識の向上や災害時における手順等の確認を図っておく必要がある【道】

➤ 大規模災害に備えた道（振興局）の災害対応体制の強化

- ・ 大規模災害時には、交通手段の途絶、職員自身や家族の被災などにより参集できない場合や、発災時に勤務地を離れているなど、予定されていた要員の確保が困難となる事態も想定される。また、災害対応業務が数週間から数ヶ月間継続する場合、防災担当を中心とした特定の職員だけで災害対応を行うことには限界があり、庁内職員を幅広く参集しローテーションを組むなど、災害対応に従事するための勤務のあり方を検討する必要がある【道】
- ・ 道は、防災担当以外の職員に対しても、防災研修や訓練を実施し、災害対応能力を高める必要がある【道】

➤ 道災害対策本部指揮室における参集・配置体制の確立

- ・ 指揮室における体制の充実・強化を図るため、災害の種別や性質に応じた関係機関等の参集ルールの策定や周知を図るとともに、指揮室設置・運営訓練を繰り返し実施することにより、その習熟度を高める必要がある。また、災害の種別や影響範囲に応じた指揮室要員の増減を想定し、各班や参集機関の配置場所をあらかじめ決めておく必要がある【道・関係機関】
- ・ 職場に参集し、災害対応に携わるためには、自身と家族がケガをしないことが大切であり、家具の固定など被害に遭わない環境づくりや命を守る行動を身に付けるなど家庭における自助の徹底が重要である。また、通常の参集ルートが土砂崩れ、落橋、液状化などで通行不能となる恐れがあるので、複数の参集ルート、複数の参集手段を確認しておくことが重要である【道・市町村・関係機関】

➤ 道災害対策本部指揮室における業務体制の検討・受援力の強化

- ・ 道は、大規模災害の教訓を踏まえ、指揮室の各班における業務内容や役割分担、不足している業務、必要な人員などについて見直しを行う必要がある。また、各班における業務内容については、災害対策本部各班における業務との重複がないよう整理するとともに、継続的な人員配置が可能となるようマニュアル等を作成する必要がある【道】
- ・ 国や他の関係機関からの応援職員をスムーズに受け入れるためには、応援職員の受援体制を強化していく必要がある【道】

➤ 道災害対策本部指揮室及び災害対策本部各班との情報共有・連携体制の強化

- ・ 道は、指揮室内における定期的な班長会議の開催など、指揮室各班における情報共有を徹底するとともに、災害対策本部各班相互の情報の共有を図るなど、災害対策本部が共通認識に立てるよう連携体制の強化を図る必要がある【道】

➤ 道災害対策本部と指揮室各班の役割の明確化

- ・ 道災害対策本部は、各部局単位の対策班で構成され、災害応急対策などを実施する。一方、指揮室は、初動対応の指揮命令を行う組織であるが、本部対策班と指揮室各班とで重複・類似する業務や、どこにも属さない業務など、対策の実施主体が定まっていない業務があった。このため、災害対策本部と指揮室が担う役割を明確にした上で、本部及び指揮室各班の業務を整理・具体化し、迅速かつ適切な応急対策を実施できる組織体制を構築する必要がある【道】

➤ 報道機関への広報対応の明確化と相互の理解

- ・ 道は、報道対応窓口を明確にし、適時適切な災害情報を提供するための専任の職員を配置する必要がある【道】（⑧広報・情報提供の再掲）

- ・ 道は、指揮室に報道機関用のスペースを確保し、積極的に情報提供するとともに、災害対応に支障を来さないよう、道と報道機関が相互に協力関係を構築する必要がある【道・関係機関】（⑧広報・情報提供の再掲）
- **道の業務継続確保のための非常用電源設備の整備と十分な燃料の備蓄の推進**
 - ・ 大規模災害が発生した際、災害対応の拠点となる振興局やその出先機関の非常用電源が整備されていない施設については、早急に整備する必要がある。なお、発災直後は、物資の調達や輸送が困難になることが想定されることから、概ね72時間は非常用電源が稼働できるよう、平常時から十分な燃料の備蓄をしておくことが必要である【道】
- **大規模停電を想定した道の業務継続計画の見直し**
 - ・ 地震による被害が少ない地域においても、全道規模の大規模停電の発生により業務の継続が難しくなることが考えられることから、現行、地震や洪水などを想定した道の業務継続計画に、新たに大規模停電を想定し、業務を継続するための体制や非常時優先業務などの見直しが必要である【道】