

平成23年6月福島市議会定例会 総務常任委員長報告

総務常任委員会において行いました、「東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所事故による被害・影響に関する調査」についての、調査の経過、並びに結果をご報告申し上げます。

はじめに、この度の東日本大震災により、お亡くなりになられた方々のご遺族に対し、謹んで哀悼の意を表しますとともに、被災されました皆様に、衷心からお見舞い申し上げる次第であります。

さて、このかつてない被害をもたらした東日本大震災において、本市では3月11日の地震発生後、本市災害対応の拠点である新庁舎内において、直ちに災害対策本部が設置され、様々な対策が検討され、実行されてきたところであります。

しかしながら、市役所本庁に設置された災害対策本部と地域における災害対応の拠点である市内17の支所・出張所、あるいは、各所に設置された避難所との災害時の情報連絡体制が、その機能を十分果たしたのか、また、災害対策本部を中心とする市の機関から、市民に向けての情報発信が十分であったのか、さらに、災害時対応の原動力ともいえる消防団への連絡体制についてはどうであったのか、当委員会では、これらについて検証の必要性を感じ、「災害時の情報連絡体制」と題し、限られた時間の中ではありましたが、所管事務の調査としたところであります。

今回の所管事務調査「災害時の情報連絡体制」については、大きく3つの調査項目を設定し、さらに詳細かつ具体的な項目を設定し、調査を行いました。

調査の項目につきましては、まず、1つ目に、「本庁と出先機関等との情報連絡体制について」として、6つの各論を設け、検証をいたしました。

次に、2つ目として、「市民への情報連絡体制」について、2つの各論を設け、検証をいたしました。

3つ目として、「消防本部から消防団への情報連絡体制」として、消防の情報連絡体制に係る調査・検証を行ったところであります。

調査の方法としては、5月13日より調査を開始し、概ね1ヶ月程度の期間で、全11回にわたり、政策推進部の危機管理室と広報広聴課、消防本部、総務部からの聞き取りと、蓬萊支所と飯坂支所の2ヶ所についての現地調査、杉妻学習センター館長及び震災当時の施設管理者であった清水学習センターの前館長への参考人として意見を聴取し、また、当委員会委員の意見の開陳、意見の集約によるものであります。以下、11回にわたる調査の結果と課題について、ご報告申し上げます。

1つ目として、本庁と出先機関等との情報連絡体制についてご報告申し上げます。

1点目の「支所備え付けの総合防災情報システム（防災モニター）」の状況と課題についてであります。平成12年から導入された総合防災情報システムの目的と実際の使用実態について確認をいたしました。

災害時の被害情報等を本庁から出先機関である支所に文字情報の形で提供する、特に電話等の連絡手段が不通となった場合の有効な手段として、導入されたものであります。全市的な停電により電力の供給がなかった支所においては、使用できない状況がありました。

さらに、災害対策本部において、震災当初の優先課題でありました避難所開設、被害状況の確認等の対応に追われ、本システムを操作すべき職員が配置されず、システムが使用されない状況がありました。また、本システムは、本庁からの一方的な情報発信でしかなく、その情報は、文字情報に限定されること、停電時には運用できないこと、情報提供についても、リアルタイムに情報発信ができるものではないことも明らかになりました。

本委員会の議論の中では、本システムの設置に過去、約1億2千万円の経費を支出しており、今回の運用状況では、目的と使用実態の乖離が大きく、肝心の災害発生時に際し、十分な運用がされていなかったことから、費用対効果の観点からも効果が薄く、撤去も検討すべきではないかとの意見が多くありました。

当局からは当面、放射能の情報提供を中心に利用を図るとの説明がありましたので、今後、必要性の有無も含めて十分に内容を検証し、運用する場合は、職員体制の構築、マニュアル等の整備を求めるところであります。

2点目の「電話での連絡体制」の状況と課題についてであります。震災時の本市における電話の使用状況は、銅線や光ファイバーケーブルを使用した有線のものや携帯電話などの無線のものなど、いずれにおいても、一定期間、電話が不通であったり、通じにくい状況がありました。

各支所にも配備されている災害時優先電話は、一定程度、通話ができたところもありましたが、総じて、電話による連絡体制は、こうした大規模災害時には、脆弱であることは否めません。

そのような状況の中で、災害対策本部を初めとする本庁と出先機関の電話での連絡は、混乱状況にあり、各支所では、他の連絡手段に頼ったり、一部の支所では一定期間、災害対策本部との情報のやりとりが困難となったところもありました。

また、現地調査や参考人招致の際の話として、総じて災害対策本部への電話が、話し中でつながらず、質問や要望に対する回答が必要な時に得られなかったことや、回答すべき担当部署がわからず電話を回される等の状況が報告されました。

震災時には、こうした状況になることも事前に十分想定し、地域防災計画等における災害対策本部の電話担当職員の体制の強化を検討すべきであると考えるところであります。

3点目の「防災行政無線」の状況と課題についてであります。本市

における防災行政無線については、全支所に配置されており、その他公用車の車載も含め85局が、2つのチャンネルで運用されている状況と
のことです。

今回の震災時には、停電の影響があり、予備のバッテリーがなくなると通信ができなくなる状況がありました。

85局に対し、チャンネルが2つしかなく、災害対策本部と支所のやりとりにおいては、1つのチャンネルしか使用していないことから、どこか1ヶ所が交信している場合は、他は交信できないなど、緊急時における即応性に乏しいこと、支所以外の担当部署が、現場対応で使用する場合もあり、混信、雑音も多く、聞き取りづらいつの問題点が浮き彫り
となりました。

4点目の「市役所アマチュア無線クラブの活用」の状況と課題について
ですが、市役所アマチュア無線クラブについては、活用実績はなく、委員からは今後も活用は難しいのではないかとの意見がありました。

5点目の「本市災害対策本部から出先機関に対する指揮命令系統」の
状況と課題についてですが、各部長が災害対策本部の本部員となり、さらに部長から各課、各所属という形で指揮命令、情報伝達をしている状況であるとのことでした。危機管理室が、その手段について、17支所、出張所に聞き取りをしたところ、内線電話や外線電話もつながらず、防災行政無線も停電やバッテリーが切れて通信ができないという
状況の支所は、一時的に3ヶ所あったとのことです。

そのうち、1ヶ所は、災害時優先電話でやりとりをし、あとの2ヶ所
については、発電機を使用し、発電機の電源から防災行政無線等を受電し、対応したとの報告がありました。

こうした状況も含め、出先機関に十分な情報が伝わらなかったこと、
また、当初、災害対策本部から出先機関に対する指揮命令は明確でなく、
決定事項等も、支所などの出先機関に伝わらなかったようです。

これらについては、今後、早急な改善が必要であります。

6点目の「避難所と災害対策本部の情報連絡体制」の状況と課題についてであります。震災発生当初、避難所においても電話が通じにくく、また、支所と異なり、防災行政無線等も設置されていないため、災害対策本部から派遣された職員が、近くの公衆電話を利用したり、個人の携帯電話を使用したりして、避難所ごとの状況により、情報のやりとりをする場合があったとのことであります。

また、県で設置した避難所の情報が、市に伝達されず、県との連携に課題があったと感じております。今後の対応としては、情報連絡体制を含めた、避難所の運営マニュアルの整備、特に当初の避難所運営においては、現場判断も多かったので、現場の責任者を明確にすること、あるいは、避難所職員が交代する際の引継ぎのマニュアル化等が必要であるとの意見がありました。

2つ目として、市民への情報連絡体制についてご報告申し上げます。

1点目の「本市災害対策本部から市民への情報連絡体制」の状況と課題についてであります。市政だより速報版や緊急版など、印刷会社の被災の状況などがありながらも、掲載記事の内容や配付先など試行錯誤しながら、市民への広報を行ったとのことであります。委員会の中でも、震災の混乱の中、広報活動についてはある程度体系的な形で、実施されていたこと、また、市政だよりの速報版について、一定の成果は見られるとの意見がありました。

しかし、掲載する情報については、市民が必要とする情報の提供がなされていたかどうかという点で課題があり、検証が必要ではないかとの意見がありました。

具体的には、震災当初はライフライン、特に水道の復旧について、復旧の結果の情報だけでなく、計画段階の情報を掲載するべきではなかったか、また、その後の放射能問題についても、もっと積極的な広報が可能ではないかとの問題提起がありました。

2点目の「国・県からの情報に関する市民への情報提供」の状況と課題についてであります。国、県からの情報は、まず担当課が入手し、その情報を担当課から災害対策本部に提示して、互いに情報を共有し、必要な場合は協議、あるいは決定して、その段階で広報広聴課では、その情報を担当課に確認し、市政だよりやマスコミへの投げ込み等、様々な広報媒体を使って市民に情報提供するとの状況がありました。

委員会の中で課題として認識されたのは、県設置の避難所の情報など、県が把握している情報に対し、市が十分把握していない状況がありましたので、情報の共有化を目的に、連絡会等の形で、もっと積極的に情報を収集し、市民に情報を提供すべきであるとの意見がありました。特に放射能の問題については、国、県に強く働きかけ、情報提供を求めるべきであるとの意見がだされました。

3つ目の消防本部から消防団への情報連絡体制についてであります。地震発生直後は、一般電話及び携帯電話とも不通または非常につながりにくい状態となったため、消防無線や E メール指令システムで連絡し、被害状況の把握要請や、火災等災害発生の連絡、消防団施設の被害状況の報告要請等を行ったとのことでありました。

課題としては、本部員から消防本部、消防本部から消防団、さらに消防団から各分団にいたる情報伝達が末端まで伝達されたのかの総括が必要であること、また、大災害時の全市的な消防団の情報連絡体制について検証し、よりよい情報連絡体制の確立を図るべきであるとの意見がありました。

次に、現地調査の結果についてであります。現地調査では、本庁と出先機関等との情報連絡体制について、出先機関の視点での検証を目的としました。

福島市民の避難者が多く、一定期間、避難所を開設していた施設から、地区内に避難所があった蓬莱支所と支所自体が避難所となった学習センターとの合築である飯坂支所の2ヶ所を選定し、現地での調査を行いま

した。

蓬萊支所の情報連絡体制につきましては、総合防災情報システムは震災当初から使用できず、電話については、内線電話のみ使用できた状態で、防災行政無線は、内線電話の調子が悪かった時に、1度だけ使用したとのことでした。

課題として、災害対策本部から、当初十分な情報が入ってこなかったことや、災害対策現地本部の設置について、災害対策本部からの指示を待っていた状態であったとの話がありました。情報がなかなか入手できないことから、当時の状況を「陸の孤島」との感想を持たれたようであります。

飯坂支所の情報連絡体制につきましては、総合防災情報システムは震災当初から使用できず、電話については、災害時優先電話のみ使用できた状態でありましたが、本部が話し中でなかなか繋がらなかった状況であったようであります。

防災行政無線も、他の部署での使用もあり、即応性がなかったとの話がありました。

課題として、災害対策本部から、当初十分な情報が入ってこなかったことや、蓬萊支所と同様に、災害対策現地本部の設置について、災害対策本部からの指示を待っていた状態であったとの話がありました。

また、県設置の避難所について、情報共有が図れなかったことなどが挙げられました。

支所における現地調査では、状況の聞き取りの他に、総合防災情報システムや、各種電話の設置状況や、防災行政無線の設置状況について、併せて確認を行いました。

次に総務部から支所等への情報提供についてであります。本部の正式な決定事項は、市政だよりの速報版などにより、全支所にも配付されていたとの説明がありました。

さらに、総務部として、支所長や学習センター館長に行政情報端末の

庁内メールを使い、災害対策本部を傍聴した総務課長が、会議内容をまとめ周知していたとの話がありました。

こうした取り組みは、行政情報端末の掲示板により、基本的に全職員が本部会議の内容を確認できるようになるまで続けたとの話でありました。

委員からは、効果的な取り組みであったと評価する声がありましたが、地域防災計画で謳われている情報伝達手段や指揮命令系統がきちんと整備されていないのではないかとの意見もありました。

次に参考人招致の調査結果についてであります。避難所における情報連絡体制について検証するため、震災後、多くの避難者の方が避難し、また、地域の防災拠点である支所と合築ではない形で避難所を開設した杉妻学習センター館長並びに清水学習センターの当時の館長を参考人として招致し、ご意見を伺いました。

杉妻学習センターの真壁加代子参考人によりますと、隣接する青少年会館を含め、当時の状況は、電気が無事で、水道も震災当日までは使えたそうですが、電話が通じない中で、当日の明け方まで使用できた行政情報端末の庁内メールで本庁との連絡をおこなっていたとのことでした。

しかし、庁内メールは、受信する方で常時画面を確認しなければならないため、即時の回答は得られなかったとの話がありました。

課題としてあげられたのは、本避難所では、各種の連絡を支所、生涯学習課、青少年会館の3ヶ所に報告する必要があり、煩雑であったこと、指示がなかなか得られない中で、瞬時の判断が求められたこと、また、本部から派遣された職員との意思疎通や情報の共有化が十分図れなかったことなどです。特に学習センターへの内線電話設置の必要性を訴えておられました。

今回の震災の対応に当たっては、情報が遮断された中で、学習センターの職員が述べた「陸の孤島」という言葉が、正に当てはまったとの感想がありました。

清水学習センターの齋藤章参考人によりますと、当初避難所が設置された際は、電話が使用できず、停電もあり、水道も5日間ほどは使用できたようですが、ガス以外はストップの状況であったとの話がありました。当初、電話が通じなかった際は、消防団の方に支所との連絡をお願いし、支所との連携を図っていたとのことであります。

課題としてあげられたのは、連絡がなかなかつかない中で、支所、生涯学習課、災害対策本部の3ヶ所にそのつど報告しなければならなかったことや本部に照会をしても即時の指示がない中で、待ったなしの判断をしなければならなかったことなどでした。

今後に望むこととして、学習センターへの内線電話の設置、電話のバックアップ体制の確立、学習センターを含む全市的な災害を想定した訓練の必要性を求めておりました。

以上、これまで行いました、当局からの説明、現地調査、参考人招致による調査を踏まえ、当委員会としての提言を次のようにとりまとめました。

総務常任委員会として「災害時の情報連絡体制」についての提言を申し上げます。

災害時の情報連絡の手段について、各情報連絡手段を比較推量した結果、現段階でもっとも有効なものは、地上設備が少なく、設備損傷、回線断絶のリスクが比較的少ないといわれている衛星電話であり、その導入について検討するよう求めます。

同様に不測の事態への備えとして、停電時の電源確保が重要であります。支所等の出先機関へ非常用電源の確保を求めるものであります。

また、灯油やガソリンの供給不足は、避難所の運営や車両の走行にも支障をきたしかねないところであります。特にガソリンについては、職員の情報収集活動や、広報活動をする際に使用する公用車の走行に必要となります。

市として、関係機関に対しガソリンの供給に関する協定を結ぶこと等を検討するよう求めるものであります。

災害時には1つの伝達手段のみに頼るのは危険であり、複合的な準備が重要であります。つまり、バックアップ体制の整備であります。以下、複数の情報伝達手段について整備をするよう求めます。

まず、電話に関しては、緊急時優先電話や公衆電話は、一般電話や携帯電話と比べ、災害時に優先的に使用できるようなので、今後も停電等の想定をしながら、支所等出先機関はもとより、本庁においても設置台数の維持、増設を求めるものであります。

また、電話回線等について、当局の説明は、専門的な知見に欠ける印象がありました。今後よく研究し、NTT等関係機関とも協議を行いながら、有事に強い電話回線について検討されるよう求めるものであります。

学習センターにおける内線の設置については、2人の参考人からも強く求められたところであり、災害時対応のためにも、設置を求めるものであります。

地域防災計画の中で、優先通信手段として、最上位に挙げられているファクシミリについて、今回の震災であまり活用されなかったようであります。有効性を含め、検証を行うよう求めるものであります。同様にEメール等の活用状況の検証も求めるものであります。

次に、防災行政無線の使用については、今回、課題が多く見受けられました。複数ある情報連絡手段の1つとして、今後も引き続き使用を行う場合は、デジタル化や多チャンネル化などを進め、全市的な災害時に有効使用できる環境を整備すること、さらに、停電などに対応する非常時のバッテリーの整備等を求めるものであります。

また、使用方法においては、複数の相手に対し、一斉に情報発信する場合は、有効であると思われ、さらに、支所ごとに交信時間を決めれば混信のリスクを軽減できます。こうした使用方法についてもマニュアル化を図るよう求めます。

電話の場合と同様に、無線についても衛星通信システムの導入と効果的な運用方法の検討を求めるものであります。

また、今後の技術革新による、新たな情報通信システムの研究も含め、有事の際に活用できるシステムの構築を求めるものであります。

災害対策本部と出先機関との指揮命令系統関係については、特に災害対策現地本部の設置の認識について、本部の指示があつてのものなのか、現地判断での設置なのか、本部と現地の認識の違いが目立ちました。現地判断で設置するにあつても、本部からの確認があれば、遺漏がありませんし、本部の指示を待っている場合であつても、本部に問い合わせを行えば、確認が可能です。相互確認を原則とした体制の整備を求めるものであります。また、本部、現場に限らず、問い合わせや指示の内容を、いつ、だれから、どういった情報手段で、誰が受け、どう対応したかを記録し、整理することは、きわめて重要であります。今回の震災時には、この点も不十分な状態でありました。適切な情報受付方法の確立を求めるものであります。

さらに、電話を受ける職員体制については、各所からの電話問い合わせが集中し、即時の返答ができず、担当部署が不明確な状況もあつたようであります。これらを解消するためにも、電話を受ける者と判断する者を区別するような体制が必要です。いわゆるコールセンター的な電話対応の体制を求めるものであります。

市民への情報提供においては、従来の手法に加え、国や一部自治体で導入され、情報発信に威力を発揮したツイッターなどのソーシャルメディアと称される、新たな情報発信媒体について、その有効性を検証するよう求めます。

さらに、短時間で全市的に情報提供、情報発信できる新たな手段、媒体の研究を今後行うよう求めます。

なお、結成率の高い自主防災組織については、今回の震災において十分な活動があつたとはいえ、今後、災害時に積極的な活動を行えるよ

う一層の体制整備を図るべきであります。

また、自主防災組織に対する市民の認識は十分とはいえないため、さらなる広報を行うべきではないか、自主防災組織についても支所等の情報連絡体制を確立すべきではないかとの話もありました。

情報連絡体制を含む震災時の対応についてのマニュアル、訓練については、今回の全市的規模で、同時多発的被害をもたらした災害を想定しておらず、課題を浮き彫りにしました。

今回の震災対応について、記録、検証、分析をすることはもちろんのこと、市民や職員の声を聞くことを含め、大きな教訓としてマニュアル化を図るよう求めます。訓練につきましても、避難所の対応や本部設置等を含む全庁的な訓練の必要性を感じるところであります。防災先進都市の取り組みなども参考にし、有事に対応できる訓練の実施を求めます。

最後に、当委員会が今回の調査を進めるにあたり、ご協力をいただいた参考人をはじめとする関係各位の皆様にご礼申し上げますとともに、震災復旧業務に日夜努力されている、当局の取り組みに対し、感謝申し上げますところであります。

当局の災害対応の一面として、免震構造である新たな庁舎を拠点として、1時間以内には、最初の災害対策本部を立ち上げ、多数の避難所を設置し、多くの避難された方への対応も含め、未曾有の災害の中で、懸命な取り組みを行っていたと認識しております。

しかし、本委員会では、今回の震災における当局の対応の中で、特に課題が目立ち、また早急な検証と対策が必要であると思われる「災害時の情報連絡体制」に限定し、調査を行いました。

市民の生命と財産を守る上で、きわめて重要な「情報」、特にこの未曾有の被害をもたらした震災時における初動の情報連絡体制について、個別・具体的に検証し、よりよい体制の構築に向け、建設的な提言を行うよう、心掛けたところであります。

なお、東日本大震災における対応は、現在も進行中のものであり、まだその全てを総括できる状況にはありませんが、今回の地震に係る相次ぐ余震はもとより、24時間365日、いつ何時発生するかも知れない地震等の自然災害についての備え、対応は、いささかも怠ることができないものであり、一刻の猶予を争う喫緊の課題として取り組むべきものであります。

市民にとって、こうした震災時の市の対応は、心の支えであり、最後の砦でもあります。震災の被害を受け、また、自宅から避難をされた市民の皆さんの不安や苦労を思えば、未曾有の震災であることを理由にした甘えは許されません。

当局の皆様におかれましては、本委員会の問題提起と提言を踏まえ、今回の震災対応についての検証を欠かさず、不断の努力をお願いするものであります。

本委員会の調査の中で、特に印象深いのは、現地調査の際の職員や参考人が発した、「陸の孤島」との言葉であります。情報連絡体制が十分取れない状態にあった出先機関、避難所の状況は、そのまま避難している市民の状況でもあります。

今後に向けて、「陸の孤島」を生じさせない、災害時の情報連絡体制の確立を求め、以上、東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所事故による被害・影響に関する調査につきましての報告といたします。