

【レポート】

石川県能登半島地震を受けて、下水道事業での災害派遣を行った中、災害対策の目的や実情、今後の課題等について報告を交えて確認する。

大規模災害下で自治体職員が果たす役割と課題 — 自治体の役割と石川県能登半島地震での下水道災害応援の報告 —

北海道本部／自治労札幌市役所職員組合連合会 村本 智重

1. 地方自治体の災害対策（BCP）

（1）災害対策の目的

① 災害対策基本法

地方自治体が災害下で果たす目的は、災害対策基本法で国・都道府県・市町村・住民の各役割は規定されている。

（国の責務）

第3条 国は、～省略～国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することに鑑み、組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。

2 国は、前項の責務を遂行するため、災害予防、災害応急対策及び災害復旧の基本となるべき計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、地方公共団体、指定公共機関、指定地方公共機関等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整を行い、及び災害に係る経費負担の適正化を図らなければならない。

（都道府県の責務）

第4条 都道府県は、基本理念にのっとり、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する。

（市町村の責務）

第5条 市町村は、基本理念にのっとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

2 市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない。

（住民等の責務）

第7条

3 前2項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、基本理念にのっとり、食品、飲料水その他の生活必

需物資の備蓄その他の自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、防災訓練その他の自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。

※ 災害対策基本法の抜粋（一部省略あり）

以上のように法に規定されている状況で地方自治体は以下の対応が必要である。

○地域防災計画の策定（都道府県・市町村の責務）

⇒防災計画は毎年見直し必要に応じて修正

○防災計画に定める事項

- ・ 防災施設新設又は改良・防災のための調査研究
- ・ 教育及び訓練その他の災害予防
- ・ 情報の収集及び伝達
- ・ 災害に関する予報又は警報の発令及び伝達
- ・ 避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画

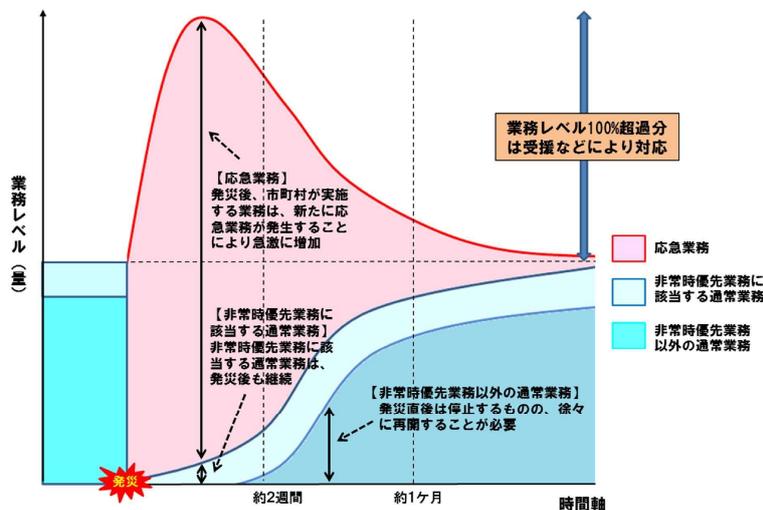
災害対策基本法では、基本的な目的や災害対策としての備え等が規定されている。しかし、実際の災害では、不足する人員、人手の中で、自治体では少ない人員でも復旧復興、住民対応等多くの業務を進めなければならない、応援や支援も含めた各種想定が必要となる。

② BCP（業務継続計画）

BCP（業務継続計画）とは、自然災害・感染症等、不測の事態が発生した場合に備えるため、身体、生命の安全確保に加え、重要な事業を中断させない、また中断しても可能な限り短い期間で復旧させるための方針・体制・手順を示した計画のこと。2001年に起きたアメリカ同時多発テロをきっかけとして、全世界の企業が事業継続の重要性を考えるようになり、広がりを見せた。日本においては東日本大震災以降に取り組みが進んでいる。

大規模災害において地方自治体は、災害対策基本法で定められているとおり、多くの業務を担う状況にあり、より実効性のある計画に発展させるよう、総務省等からマニュアル等の見直しを求められている。

発災時は、業務中であれば通常業務からの切り替えとなるが、業務時間外であれば、まずは参集から業務開始までの体制確保、業務の優先順位等を決めていくことが同時進行となる。そのため、不足する内容を予め想定し、訓練もしながら、見直していく必要がある。

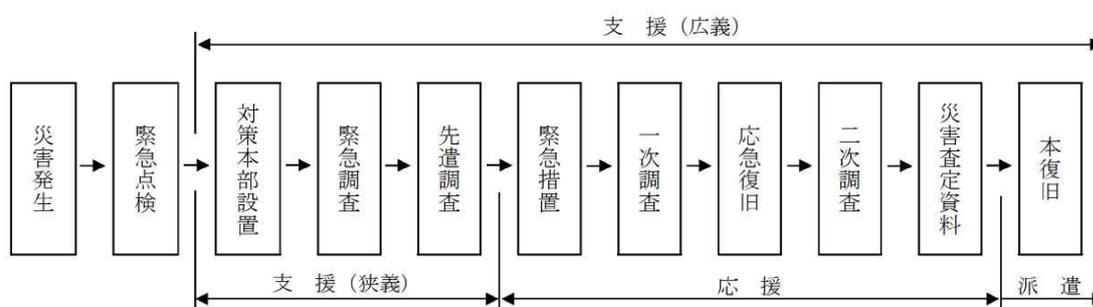


発災後に市町村が実施する業務の推移
 総) 市町村のための業務継続計画作成ガイドより

上記のように、発災後に行うべき業務量は大幅に超過するが、人員体制の確保には限界もある中で、進めるべき業務の状況把握等で、内部応援の体制や受援の判断も行わなければならない、業務はひっ迫する。その中でも進めるべき業務と判断をするために、事前に想定する業務継続計画で、訓練や想定を繰り返し、見直しやブラッシュアップしながら計画を作っていく必要がある。

(2) 下水道事業における災害対策

- ・下水道事業における災害支援に関するルール（通称：全国ルール）
全国を6ブロックに分け各支援体制を想定
（ブロック内・複数県・近隣ブロック等の応援支援体制）
- ・大都市間の連絡・連携体制に関するルール（通称：大都市ルール）
政令指定都市等の21都市におけるルール
連絡体制・支援総括都市等の支援に関する規定をしている。
- ・災害時の委託業務における協定
維持管理業者・委託業者・工事施工業者等との災害時の応援ルール
- ・災害時（地震等）における作業フロー



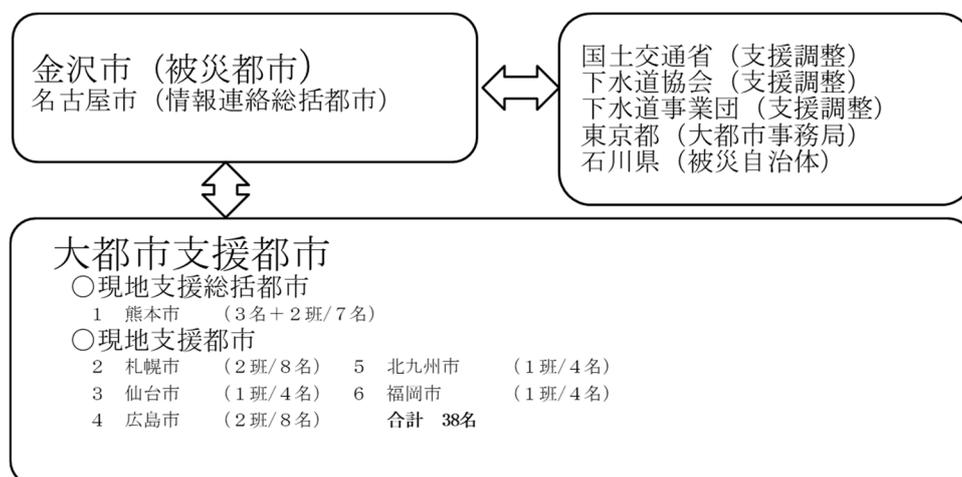
支援、応援、派遣の区分のフロー（参考）
日本下水道協会）下水道事業における災害時支援に関するルールの解説より

2. 石川県能登半島地震における支援

(1) 金沢市

① 1次調査

大都市からの支援により、現地支援総括都市が中心となり6都市38人の体制で点検作業を行った。
石川県への支援の体制（金沢市下水道1次調査）



・1次調査結果

No. 14 大野町



路面状況



路面ひび割れ



マンホール内部

No. 15 戸水町・近岡町



路面状況



マンホール内部(滞水)



金沢市による応急復旧状況①



金沢市による応急復旧状況②



金沢市による応急復旧状況③



金沢市による応急復旧状況④

② 2次調査（金沢市・小松市・白山市）

調査期間：1月18日～2月16日（30日間）

調査対象：58km（金沢市50km、小松市6km、白山市2km）

※ うち札幌市担当分は金沢市14km

支援都市：札幌市、仙台市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市、熊本市

業務内容（調査班）：管渠内TVカメラ調査の監督、調査結果整理

業務内容（統括班）：支援都市と業者のマッチング、調査エリアの設定、調査結果とりまとめ、災害対策本部への報告

調査結果：被災延長32km（金沢市28km、小松市3km、白山市1km）

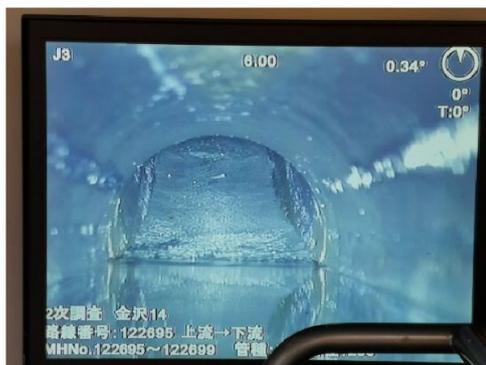
支援の課題：航空便欠航による移動制限、パソコン環境、集計様式の事前準備、引継ぎの不足など



カメラ調査



バキューム車



カメラ画像



打合せ

1次調査で発見した異常が認められた管の状況をより詳細に把握するため、清掃⇒調査の作業を業者によりカメラ調査を進めた。集積基地では、日々の作業状況を共有し、今後の災害復旧を見据えた作業の進め方の共有・調整を図っている。

調査データは、委託している業者・業体（管路管理業協会）が取りまとめて、被災都市の災害情報として取りまとめられ、今後の災害査定に向けて準備される。

（2） 輪島市

輪島市の災害復旧に関しては、石川県の拠点となる金沢市からの主要道路である「のと里山海道」に大きな被害がおよび利用できず、日々の移動に際して困難を極めた。移動だけで行き2時間半、帰り2時間半と宿舎への移動1時間半と、1日の多くが移動時間に割られる現状が続いた。被災当初から支援に当たった都市は、進まない支援作業と時間がかかる移動等に、苦悩があったことが感じ取れる状況であった。私が支援に入ったのは3月からであったが「のと里山海道」も部分復旧となり、移動時間の短縮を図れたものの、宿泊場所・作業拠点・現地への移動と、時間の制約が多い状況の支援活動であった。



今回の地震は、結果として石川県だけでなく、複数の県で地震の影響を受けながらも、特に被害の大きかった石川県への支援を中心に報告するものである。

3. 自治体職員数の状況

災害時には、一時的に多くの業務を計画的に進める必要が出てくる中で、必要に応じて受援を想定しなければならなくなる。その初動は、他の自治体からの応援職員により、災害時業務に従事することとなる。水道・下水道の応援業務は、応急給水・応急復旧に向けた被害調査など、日常から業務に携わる人が応援業務に当たる。

下記の表は、長年にわたる自治体の定員管理調査によるもので、地方自治体の定員自体も減少を続ける中で、整備のピークを終えた水道・下水道の関連職員は減少し続けている。

1995年に発生した阪神・淡路大震災当時の1993年と2023年を比べると、半減に近い状況まで減少している。この状況は、職員数の減少のみならず、技術者の減少、災害対応の経験職員の減少という技術継承にも多くの課題となっている。この減少状況を見る限り、今後の災害に備えるに当たって、不足する人員を確保することもその時は重要となるが、人員が減少しても進めていかなければならない、災害対応業務での人材の確保、技術の継承にも影響を及ぼすことが想定される。

地方公共団体定員管理調査

年	地方公共団体												
	西暦	和暦	職員数全体	←増減数	増減割合	水道	←増減数	増減割合	下水道	←増減数	増減割合	その他	←増減数
1993	H5	3,270,799			70,940			40,649			51,034		
1998	H10	3,249,494	-21,305	-0.7%	68,861	-2,079	-3.0%	43,393	2,744	6.3%	48,184	-2,850	-5.9%
2003	H15	3,117,004	-132,490	-4.3%	62,368	-6,493	-10.4%	39,848	-3,545	-8.9%	69,233	21,049	30.4%
2008	H20	2,899,378	-217,626	-7.5%	52,942	-9,426	-17.8%	32,928	-6,920	-21.0%	65,349	-3,884	-5.9%
2013	H25	2,752,484	-146,894	-5.3%	45,736	-7,206	-15.8%	27,922	-5,006	-17.9%	59,984	-5,365	-8.9%
2018	H30	2,736,860	-15,624	-0.6%	43,242	-2,494	-5.8%	26,102	-1,820	-7.0%	59,386	-598	-1.0%
2023	R5	2,801,596	64,736	2.3%	41,742	-1,500	-3.6%	25,749	-353	-1.4%	57,266	-2,120	-3.7%

総) 自治行政局公務員部給与能率推進室 地方公共団体定員管理調査結果より

4. まとめ

公営企業としての上水道・下水道の各事業は、日常の生活、避難生活でも人が生活する上で欠かせない事業で、この災害対策を経験することで、改めて欠かせないインフラであることが再確認された。

(1) 下水道事業、公営企業の取り巻く情勢

下水道事業は、汚水私費（料金収入）、雨水公費（税金）の原則の下運営されている事業である。水道は、基本私費（料金収入）であり、2024年4月から国は国土交通省に一本化した体制となった。

最近では、整備から維持管理の時代へシフトし、老朽化した施設が増え続け、今後は維持管理と更新の時代へ推移していく。また、業務が委託化され、整備を知る技術者がいなくなり実務に精通する職員の減少が進んでいる。そのための人材育成への取り組み、技術継承の取り組みが重要となってくる。

応援支援における業務は、日頃から施設に携わることで、業務を効率的に進めることが出来るのが前提で、自治体間の応援支援の体制、資格を有した経験のある委託業者で、作業が進められる。

この先委託化も進み行政人口が減少をする中での技術の継承、人材育成の問題、この先の受援体制が構築できるのか課題が残る。

(2) 災害対策・BCPの見直しと、災害を見据えた業務体制の検討

災害対策の見直しは、日々の訓練・実務から見直しが行われるが、日常の体制が委託化等で変更を生じた際は、災害の想定を改めて考える必要が生じる。そういった意味では、日常と災害時の状況を想定して、体制や災害対策を立てる必要が生じる。