

被災地支援現場からの知見の分析 ～神奈川県庁のレジリエンスを向上させる～

神奈川県政策研究・大学連携センター 望月 未央

要 旨

レジリエンスとは「復元力、回復力、弾力」などと訳され、その概念は個人や企業社会システムなどが備えておくべき危機管理能力として理解される。平成24年度には「地域レジリエンスと事前復興」として、広域自治体における地域レジリエンスについて検討するとともに、都道府県および県内市町村の事前復興の取組みについて調査を行った。その結果、本格的な事前復興を進めている自治体は少なく、積極的な取組みを進めていく必要があることが分かった。

レジリエンスの要素は、1 国土強靱化などのハード面、2 ソーシャルキャピタルなどソフト面、3 自治体職員の知見など自治体の運営面、からなるが、このうちの3について、本県では調査や研究が行われてこなかった「神奈川県庁の運営面の向上」に資するため、被災地派遣職員にアンケート調査を行い、知見をふまえた課題についての考察を行った。アンケートの結果から、さまざまな被災地支援の場面で派遣職員の経験が浮き彫りになり、業務を行う上での困難や本県が被災した場合の課題、それらを解決するために個人や県が取り組むべきことなどの課題点が明らかになった。

あわせてアンケート結果に対する有識者のコメントや先進的な取組みを行っている自治体へのヒアリング調査から、神奈川県庁のレジリエンス力向上に向けて以下を提案する。

まず、職員個人として意識すべきこととして、さまざまな場面で発生する想定外の事象を予測し、日頃から心身両面の備えをしておくことである。限られた情報からすばやく判断をし、行動することが求められる。また、今回の被災地現場での経験は、広域自治体が行う業務に大変重要な示唆を与える。避難所で直接被災者と接した経験は、例えば仮設住宅のマネジメントなど現場の視点が必要とされる業務で必ず役に立つだろう。

次に、県庁組織としての課題点であるが、平時から非常時を意識した組織運営を行う必要がある。これは非常時のみに安全防災局が他部局を統括するという組織のあり方について再検討を行うことに加え、行政システムの不全を招かないような組織づくりが強く求められるところである。これは非常時の体制に必要な技術職をあらかじめ確保しておく仕組みの検討や、職員に対するメンタル面でのケア、実効性のある業務継続計画の策定などが考えられる。

大災害が頻発しているにもかかわらず、人間は記憶を忘れ、組織は効率性や合理性を求めていくものである。今回得られた貴重な知見を庁内外に発信し、「記憶を記録にする」ことは、神奈川の地域防災力の向上や県民の新たな生命観に繋がっていくという意義を持つ。

目次

- 序章 本研究の背景と目的
 - 第1章 被災地派遣職員調査
 - 第2章 調査結果に対する有識者のコメント
 - 第3章 他の自治体での取り組み
 - 第4章 神奈川県庁のレジリエンス向上にむけて
 - 参考文献
-

序章 本研究の背景と目的

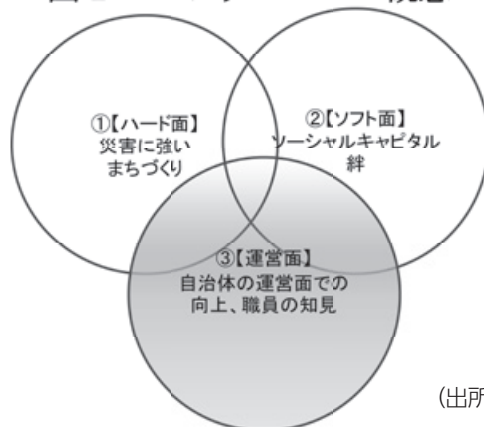
2011年3月11日東日本大震災から3年が経ち、地震をはじめとした大規模災害の頻発という現状から、レジリエンスの向上が求められている。「レジリエンス」とは物理学や心理学などで使用されてきた言葉であるが、災害社会学では回復力、復元力のことを指し、防災や事前復興の基盤となる考え方として有効と考えられている概念である。

この「地域レジリエンス」に関する研究は、平成24年度に「地域レジリエンスと事前復興」(政策研究・大学連携ジャーナル4-2号掲載)としてレジリエンス概念および事前復興の考え方を整理し、広域自治体における地域レジリエンスについての検討を行った。また、自治体の事前復興の取り組みについて都道府県や県内市町村に対する調査や先進自治体へヒアリングを行い、整理した。さらに、政策研究・大学連携センター主催のフォーラムにおいて「地域レジリエンスを考える」というテーマで有識者によるパネルディスカッションを行うことで、レジリエンス概念や神奈川のレジリエンスについてさまざまな示唆を得ることができた。

レジリエンス関連の研究が進む中で、改めてレジリエンス概念について整理すると次の3点が考えられる。(図1)

- 1 国土強靱化、物的インフラなどのハード面
- 2 ソーシャルキャピタル、絆、社会インフラなどのソフト面
- 3 自治体職員の経験・知的弾力性などの運営面

図1 レジリエンスの概念



(出所)筆者作成

この3つはそれぞれ関連しあい、どれか一つが欠けても成り立たない。つまり三位一体の関係となっている。3についての調査や分析は神奈川県庁では行われておらず、この部分についての調査分析を行うことで、1や2についてもより一層の向上が図られる。また、県庁のレジリエンスの向上は神奈川県地域レジリエンスの向上につながると考えられる。そのためには神奈川県庁からの派遣職員の知見を取りまとめ、課題点について考察し庁内で伝えていく必要がある。そこで今回3の部分、神奈川県からの派遣職員に、被災地での経験についてのアンケート調査を行い、考察することとした。

本論でははじめに派遣職員アンケート調査の結果について分析を行う(第1章)。次にこの結果に対し、防災分野の有識者にヒアリングを行い、さまざまな切り口で示唆のあるコメントを頂いた(第2章)。また、職員派遣を含め先進的な取り組みをしている自治体に対し、組織の運営面についてヒアリングを行った(第3章)。最後に第1章から3章について浮き彫りになった課題点についての考察を行った(第4章)。

第1章 被災地派遣職員調査

1-1 調査概要

調査は平成23年4月から現在までに、東日本大震災の被災地に派遣となった職員と派遣中の県行政職員571名のうち、151名を無作為に抽出しアンケート調査を行った。ちなみに県からの派遣職員の延べ人数は、91,846名(延べ数・人/日。県職員の他、警察本部、消防応援活動、医療分野における活動も含む)である。

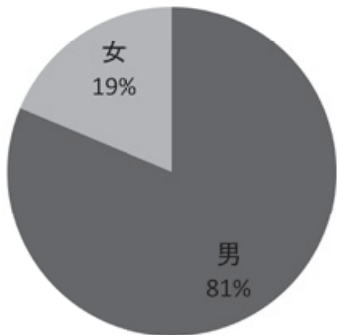
主な職種は一般事務職のほか、土木職、建築職、機械職、電気職、林業職、保健師、衛生監視員、福祉職、医師等、ほとんどの専門職について派遣の実績がある。アンケートは平成25年の9月に実施し、91名(60.3%)からの回答があった。

質問の内容は、被災地の状況や業務内容について、業務を行う上で困ったこと、本県が被災した場合に課題となると感じたこと、それを解決するために県が今から取り組むべきことについて自由に記述してもらったこととした。今回の調査の目的は多数の意見を知ることではなく、今回の派遣でどういうことがわかったのかという傾向を探ることである。そのため自由記述式の設問については、「同じ単語(キーワード)を使っている人がどんなシチュエーションでその語を使っているのか」ということで整理をした。

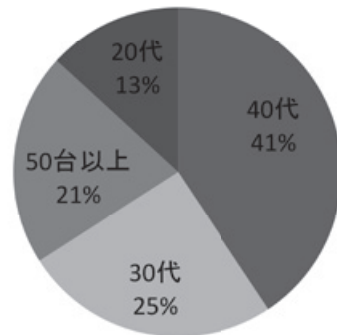
1-2 回答者の属性

回答者の属性であるが、性別は男性が約8割と多数を占めている。年齢は40代が一番多く約4割、30代25%、50代21%、20代13%と続く。職種は一般事務職が継続的な避難所運営支援などを行ったことから、一番多く約半数を占め、保健師が13%、福祉職8%、土木職7%、建築職6%と続く。派遣回数は約8割が1回で、2回という職員も17%いた。派遣時期は被災直後の6ヶ月間(平成23年4月から9月)の派遣が74%を占めている。

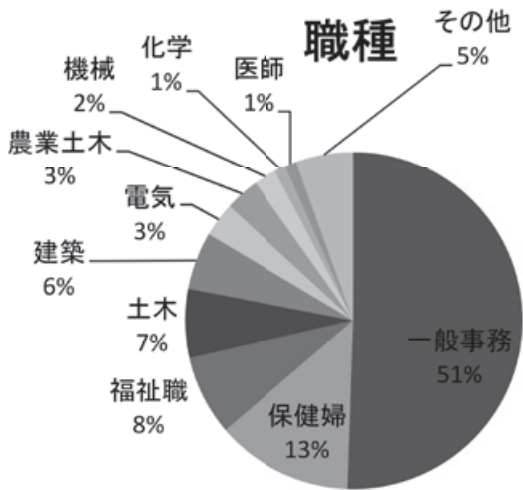
性別



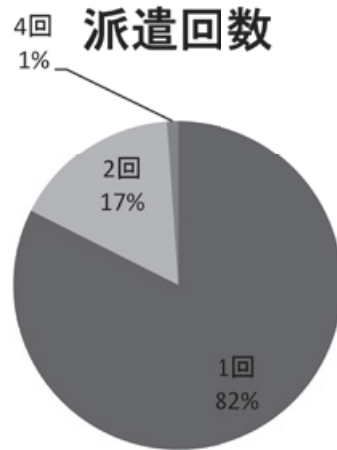
年齢



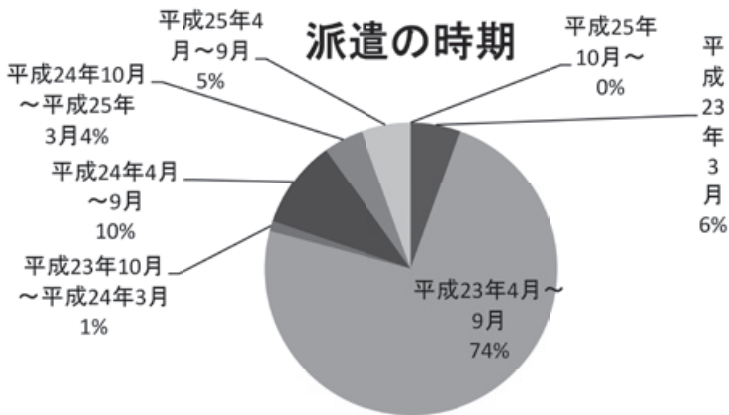
職種



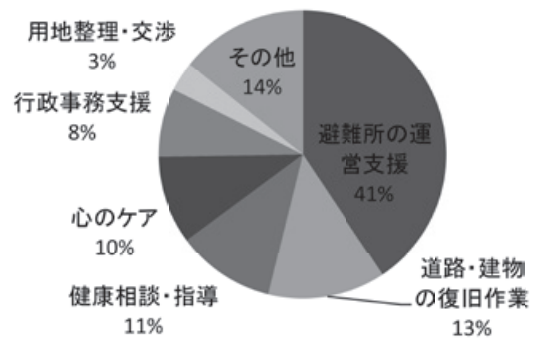
派遣回数



派遣の時期



業務内容



n=91

1-3 調査結果

このアンケートの回答者は前述のとおり、従事する業務や職種も多岐にわたる。このアンケートの目的は幅広く回答の傾向を調査することにある。そのため回答は自由記述式とした。

取りまとめにあたっては記述の中にあつたキーワードを読み解いていくこととした。

(1)被災状況について

派遣先の被災状況について事前に説明を受けたものと違いはあつたか、それはどのような違いであつたという問いに対して、「違いはあつた」との回答は29%、「違いはなかつた」との回答は68%であつた。

現地での状況説明は、前任者等からされていたものの、状況は刻々と変わるものである。ただ、「違いはあつた」と回答した職員のほとんどが、そうした中で活動していくことはやむを得ないと考えており、「被災状況を正確に知ることが派遣の最初の任務だ」という記載もあつた。

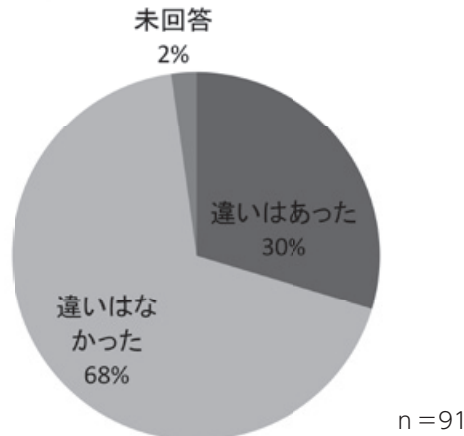
初期の派遣では、甚大な被害の様子を目の当たりにした職員も多く、本人は意識しなくとも、かなりの心的ストレスがかかつたのではないかと推察される。

【キーワード】状況(16)、被害(5)、違い(5)、変化(4)

【回答から】

- ・そもそも、震災が起きて一月程度、日々状況が変わるという中で、事前説明にそこまでの意味はないものと思われる。違いがあつて当然ではないか。(30代・一般事務・男性)
- ・震災から1ヶ月が経過していたものの、我々が把握できていた情報は少なく、～だろうという状況説明が事前になされていた程度だつた。ライフラインが復旧していれば、違いがあつたとしても何とかなつてしまうと思う。(40代・建築・男性)
- ・想像していた以上に街の状況はひどかつた、大街道小学校は避難所の中でもさらに過酷だつた。(50代・一般事務・男性)

職務内容の事前説明との違い



(2)職務内容について

派遣先で実際に与えられた職務内容について事前に説明を受けたものと違いはあったか、それほどのような違いかという問いに対して、「違いはあった」との回答は30%、「違いはなかった」との回答は68%であった。

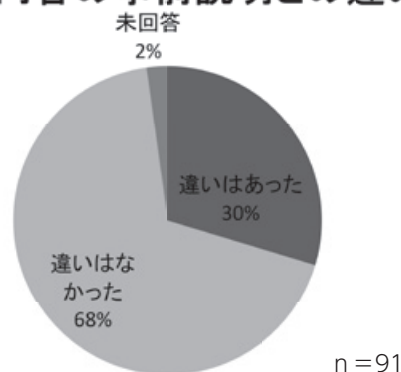
職務内容について事前の説明と大きな食い違いはなかったが、特に避難所運営の場面において、被災者の要望に応じることや、避難所運営を派遣職員に任せきりにする市役所の体制の問題について、派遣前に考えていたものとの違いを感じるという意見が多かった。今回は広域自治体職員の役割を求められた派遣は少なく、市町村職員の職務分担についての派遣が多数を占めた。そのため、現場の最前線での経験に戸惑いを感じる職員もあったようだが、このような現場での経験が「これからの自分の職員としてのキャリアに活かされる」との回答が、(6)被災地の経験は日常業務に活かされているか、にも見受けられた。

【キーワード】派遣(14)、避難所(13)、運営(7)、業務(4)、体制(3)

【回答から】

- ・避難所のライフライン復旧状況や業務内容については事前説明どおりだったが、現地で要望に応じて対応しなければならない事も多くあった。被災者要望や支援の内容は時間とともに変化するものだから納得して業務を行なった。しかし、本来は避難所に派遣される石巻市職員の補助を行なう予定だったが、市の支援体制が整っておらず、何をしているのかがまったく見えなかった。(50代・一般事務・男性)
- ・特に、避難所運営を担う市役所の体制が脆弱で、当初説明のあったプレーヤーに加え、マネージャーの役割を果たすことが求められた。(40代・一般事務・男性)

職務内容の事前説明との違い



(3)業務遂行の上で困ったこと

被災地で業務を遂行する上で、困ったことはあったかという問いに対して、「あった」という回答は68%、「なかった」という回答は30%であった。

回答については、避難所運営についての被災者と接する中でのやり取りや、運営に対する市役所の対応不足についての記載が、前の設問同様多く見られた。これほどの大災害時に市役所に完璧な対応

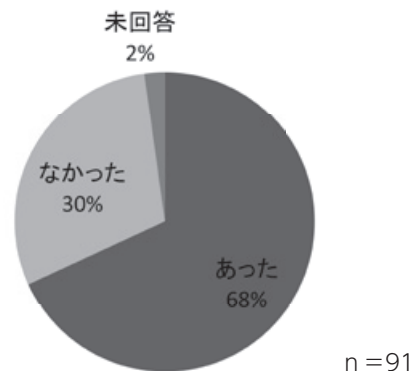
を求めるのは無理であるとの認識はあるが、市が一番求められる役割、「市民の命と財産を守る」という面から考えると、市役所が組織も人も機能不全とっていい状況に陥ったのは大きな課題である。また、単純に「困ったこと」としては、入所者ニーズが多様であり、刻々と変化すること、入所者間のトラブル、ボランティアの受け入れのバランス、避難所の運営に関する物品が送られてこなかったこと(OA機器、工作用品、現金)等があった。避難所運営に関するマニュアルがあるとよとの意見もあり、今回の経験を活かしたマニュアルづくりが求められるところである。

【キーワード】避難所(12)、状況(11)、ボランティア(6)、被災地(5)、ライフライン(3)

【回答から】

- ・市役所が完全な機能不全状態になり、何の情報提供もなく全くの情報過疎状態に置かれた。大きな余震があり津波警報が出てたくさんの避難者が押し寄せても、その対応やライフラインの復旧についての情報は一切なかった。ただ、これほどの大災害で市職員に十分な対応を求めるのは到底無理と感じた。(50代・一般事務・男性)
- ・震災後約3ヶ月経過してからの派遣活動であったため、震災当初から比べ、被災地の状況やニーズが変わってきており、従来までの方法では対応が難しく、チームとしての支援方法に悩んだ。(40代・福祉・男性)

派遣先で業務遂行上困ったことがあったか



(4)神奈川県で課題となると感じたこと

神奈川県が被災した場合に課題となると感じたことは何か、という問いに対してはほぼ全員(99%)から回答があった。この設問に関しては多種多様な回答が見られたが、共通しているのはより県職員として、行政マンとしての視点に立った回答が見受けられたことである。技術職をはじめとした職員の確保についてや、被災経験のほとんどない本県の体制についてなど、組織面に対する懸念についての記載が見られた。

【キーワード】避難所(32)、職員(20)、トラブル(13)、住宅(12)

【回答から】

- ・災害復旧の迅速な対応には建築技術者の役割が大きいですが、神奈川県においては建築技術職員が削減されており、災害時に的確な対応ができるのか疑問がある。災害対応業務の業務量は、通常業務の業務量と全く異なると思われ、災害後の復旧業務の内容に応じた人員配置を構築しておく必要がある。(40代・建築・男性)
- ・沿岸部での津波被害は回避不可能。どれだけ速やかに避難し、犠牲者を減らす対策を取れるかがすべて。石巻では津波の威力を甘く見ていたという声をよく耳にした。県も市町村も人員が少なくなっている中、避難所と被災者に対応できる職員がどれだけ確保出来るか。住民の心理に与える影響は大きい。また自治体の長をはじめとする幹部職員の誠意とフットワークがその後の復興意欲や行政全体への信頼を左右する。実際には盗難や暴行事件が数多く発生していたと聞く。防犯の強化も必須の課題である。(50代・一般事務・男性)
- ・神奈川県は、他県に比べ、小中規模の被災でさえ経験が少ない。あらゆることに対してパニックになることが想定される。都市化が進展した人口密集地が被災した場合、その多くの人はどこに避難するのか。大量の仮設避難住宅をどこに作るのか。支援に来てくれる他県の職員をうまく受け入れられるか。(30代・土木・男性)

(5)(4)の解決のために神奈川県が今から取り組んでおくべきこと

上記課題解決のために今から県が取り組んでおくべきことは何か、という問いに対してほぼ全員(98%)から回答があった。市町村業務に従事した派遣職員が多かったことから、災害時の県と市町村の協力体制を密にすること、また平時からの災害時対応を意識した関わりを継続して行っていくことの必要性についての記載が見られた。また、マニュアルに頼らない訓練や組織運営を求める声もあった。

【キーワード】災害(25)、職員(22)、コミュニティ(16)、訓練(16)、連携(11)

【回答から】

- ・それぞれの業務分野の中で、この規模の災害時に何が起きて、どう対応すべきかを真剣に考えて、それを形にすることだと思う。現状でもマニュアルや訓練はあるが、職員に全く浸透していない。(50代・一般事務・男性)
- ・平常時の具体的な避難訓練(住民を含めて)。災害に対する住民意識の醸成と日頃からの「絆」づくり。国、市町村、関係機関との具体的な連携。災害対策に、県民への積極的な復興支援に向けた計画づくり。(50代・保健師・女性)
- ・自治体間、民間行政の枠組みを超えた災害対策のさらなる推進の必要性。地域ごとの災害対応訓練(障害児者も含めた)の技術支援等。県民一人ひとりが主体的に考え取り組む災害対策の推進。(50代・保健師・女性)
- ・技術職員の確保及び若手技術職員の技術力の向上。(40代・土木・男性)
- ・「学校は単なる教育施設ではなく、地域の防災・避難拠点でもある」という認識を持ち、そのための整備を進める必要がある。スロープ、トイレなどのバリアフリー化を進め、食料や毛布などの備蓄も必要。更衣室、シャワー室の設置は、教育施設としても便利な設備となるはず。また、住民の障害者に

対する意識の変革も重要となる。インクルージョンの理念の下、障害のある人が地域でつながりを持ち、安心して暮らせる社会をつくっていくことが大切だと思う。(40代・福祉・男性)

- ・被災地の被害に係る業務量から、神奈川県が被災した場合を想定した人材シミュレーションを行い、職員不足がどのくらいの規模になるか把握して、それを踏まえた緊急体制の整備を進めないと、職員の自殺やメンタルの問題が多発しかねない。(40代・水産・男性)

(6)被災地の経験は日常業務に活かされているか

被災地での経験は日常業務に活かされているかという問いに対し、「活かされている」という回答は73%、「活かされていない」という回答は25%であった。

両方の回答に見られる傾向であるが、「直接被災地での経験が活かせる業務ではない」という回答が主であり、経験として今後の職員生活に活かせると感じている、また私生活での防災意識が向上した等見えない部分では確かに活かされていると感じる回答が多かった。

【回答から：活かされている】

- ・状況等に応じて、臨機応変かつ公平さを失わない行動をいかに判断して行うか。ただし、職場によってはそれができないところもある。(30代・一般事務・男性)
- ・非常に答えにくい質問である。あれだけの災害を目の当たりにして、実際に被災者と関わったので、それが仕事をする上での心持ちとして活かされないはずはないが、「業務に」活かされているかといえ、直接的には活かされていない。(50代・一般事務・男性)
- ・具体的に何が変わったわけではないが、行政とは何かを意識するようになった。県では本庁業務ばかりなので、普段接点のない「わけあり」の人と接したことが、今は活かせていないが、今後きっと活かすことができると思う。(30代・一般事務・男性)
- ・県有施設の新築工事等にあたり、防災対策・環境対策に今まで以上に注意するようになった。(30代・建築・男性)
- ・水産先進県、岩手県での業務は補助事業等が主であったが、派遣期間中に施設見学や研究者との意見交換等、現地調査の合間に貴重な情報を得ることができた。また、水産行政の取組みも大いに勉強になった。(40代・水産・男性)

【回答から：活かされていない】

- ・個人的には大変勉強になり得難い経験をさせていただいたので、日々の業務においても経験を忘れないようにしている。個人以外のところでは、派遣の話が聞かれたり、報告を求められたりすることもなく、活かされているとは思わない。(40代・農業土木・男性)
- ・今の業務内容と、当時の役割とはまったくかけ離れており、直接活かされる場面があるとは思わない。ただし、多少なりともその当時培った経験を活かせる場面が生じた時には、出来る限り役に立てるよう、日頃から気にかけている。(40代・化学・男性)

(7)自由意見

自由意見欄については、約7割の職員に記載があった。

本県からの派遣職員は自ら志願して被災地に赴いた職員が多いこともあり、使命感を持って職務にあたり、それぞれの立場から行政マンの視点でハード面、ソフト面の課題を感じ、自身の中で振り返りをし、今後に活かそうという姿勢が随所に見受けられた。また印象として、自分の経験を人に伝えたい、話したいと思っている職員が多い。回答者の多くが、自らの派遣経験を貴重なものと感じており、それを今後の行政運営や被災時業務に積極的に活かそうと考えていることがわかった。また、被災者や被災自治体の役に立てる、立てたと感じることや、被災地での人の「つながり」などが高いモチベーションにつながっている。

このアンケートを行うことで、職員自身が個人の行動や思いについて真摯に振り返り、向かい合っていることがよくわかった。このような個人個人の積み重ねが、組織のレジリエンスの重要な要素である。

【回答から】

- ・今回の派遣が本県で災害が起きたときに役立つのか不安である。もし、(本県が)被災し、今回の経験が活かされず、同じような状況になってしまったら、絶対に後悔するとは思う。何かしたいと思うのだが、何ができるのかわからなくてしばらく悶々としていた。震災から2ヶ月経っていたが、あの空気を吸って、景色を見て、普段話をしない色々な人と話せたことがよい経験になった。(30代・一般事務・男性)
- ・派遣により被災直後の被害状況や地元の自治体の動きを生で感じる事ができた。もし、当県が被災した場合、自分が県職員としてどのような行動をすれば良いのかの心構え等を再認識できた。(40代・土木・男性)
- ・福島県には神奈川県以外にも他の都道府県からの応援職員が来ていたが、その職員に対するバックアップが充実していた。月1回の地元に戻るための交通費の支給、家具や線量計の貸与などがあった。一方、神奈川県にはそうしたものは一切なかった。被災地への派遣(自治法派遣)は通常の研修派遣と異なるので、職員へのバックアップを充実させるべきだと思う。(20代・一般事務・男性)
- ・派遣期間中は、保健師としてまだまだ若造の自分に何ができるのだろう、と常に考えていたように思う。しかし、派遣報告等を通じ、「よその人だから話せる事がある」と言われた事、偶然私を通じて「連絡が取れなかった親戚と連絡が取れた」という不思議な出来事等を振り返り、派遣からしばらく時間が経った後に、少しは役に立てたのかな、と思えるようになった。数年経った今でも、派遣先をニュース等で見聞きするたびに、そこで出会った方々を思い出す。私が派遣で被災地に行ったことをきっかけに、ボランティアなど全く興味が無かった夫が、自身の会社のボランティアで被災地に行くようになり、今も定期的に被災地に行き続けている。そして、全然ボランティアなどしそうなタイプの夫が行くようになったことで、夫の周りの人でボランティア新規参加者も徐々に増えていると聞いており、つながりが今も広がっていると感じた。(30代・保健師・女性)
- ・派遣先では、1階が執務室、2階が書庫、会議室であったため、パソコンやファクシミリ等の電化製品や電子記録媒体が全てだめになった。逆ならば助かっていた。津波被害のおそれのある出先機関は、

考慮する必要がある。(40代・土木・男性)

- ・災害時を想定した人事となっていない。長距離通勤者が多く、災害時にタイムリーに対応ができるとは思えない。派遣を受け入れる体制以前に、所属への参集ができるかが課題。(50代・保健師・女性)
- ・岩手県では、隣県の秋田県との災害協定に基づき、発災後速やかに応援職員が派遣されたとのことである。当県では、林野火災などにおいて、対応が定められているものも一部あると認識しているが、包括的な協定の有無等、私は把握していない。山静神での取組みの拡充や、日々の業務での交流など、常時から人的連携を進めることができると望ましい。(40代・林業・男性)
- ・長期派遣について、静岡県では派遣パック(暖房器具や身の回りの電化製品等)を派遣職員に提供していると聞いている。派遣職員が二重生活となり負担するそれらの品物を借りられると非常に助かる。盛岡の厳冬用に買った暖房器具は、物置の肥やしとなっている。(40代・水産・男性)
- ・見知らぬ土地へ単身派遣されているということもあり、精神的にきついと感ずることもあったが、福島職員の方からは、様々な機会に「福島のために来てくれてありがとう」と言われ、それは非常に励みになったと思う。ただ、一方では、全てではないが、復興業務が派遣職員に丸投げに近い形になっていて、派遣職員のモチベーションに依拠してしまっていることに少なからず疑問を覚えた。実際、任期途中で帰還した派遣職員もいたという話も耳にした。こうしたことが起きるのは福島県側が派遣職員を受け入れることに精一杯で、受け入れてから派遣職員にどうしてほしいかという明確なビジョンがなかったからではないかと思う。確かに、被災地の職員は終わりの見えない復興業務に従事しかなり疲弊していると思う。しかし、そうだとはいっても、復興に向けて、どういう事業をやるのか、また、いつからいつまでやるのかを考えるのは被災地の職員である。この点を共通して認識できなければ、派遣職員を多数受け入れても良い成果を得るのは難しいと思う。将来、神奈川が震災に遭ったとすれば、多数の派遣職員を受け入れることになると思われる。そのときに「ただ、人が足りないから来てください」ではなく、「復興に向けてこういうビジョンである事業に取り組みたい。そのために協力してもらいたい」というふうに派遣を要請する目的をより明確にできるようにしていければ良いかと思う。(20代・一般事務・男性)
- ・派遣活動では、現地の状況をリアルタイムで把握することが重要。事前の情報に加え、毎日変化する状況を報道等から把握しておくことで被災者のよりよい支援につながる。国が対策を公表したりすると自治体が方向性を決める前の段階での住民の不安・不満・疑問がぶつけられる。いかに寄り添えるか、情報把握が必要と感じた。(50代・医師・女性)
- ・今回の派遣で被災後の時期によって、各職種や団体の支援の役割を見極めることの大切さを感じた。1回目の派遣では、心のケアチームとしての役割はあまり必要なく、まずは生きる支援であると思った。行政の福祉職としては、県市町村の福祉関係部署の事務的補助を実施したほうがよかったのではないかと思った。心の相談は拠点を作り、地域を巡回している保健師・医師からのオーダーで、支援を開始してゆくのによいと思う。心のケアは、震災直後より数ヶ月～1年以上経ってからのほうがニーズがある。現在、仮設住宅や高台へ転居された皆さんへのフォローはどうなっているのかとても気になっている。福島ではまた違った意味でケアが必要だと思う。(50代・福祉職・女性)

派遣職員の見た被災地の様子(平成23年4月派遣時に撮影したもの)



<上段：書類が散乱したままの女川町役場>



<中段 下段：石巻市の避難所となった好文館高校>



<上段 中段：
石巻市の避難所となった
好文館高校>



<下段：石巻市大街道の住宅の様子>

第2章 調査結果に対する有識者のコメント

2-1 専修大学 人間科学部 大矢根淳教授

(社会システム工学・安全システム、社会学、自然災害科学)

ヒアリング実施：平成26年1月7日(火)

○このアンケート調査は記憶を記録化するための概念を抽出するための貴重な調査であり、今後より緻密に派遣職員の経験をくみ上げるための貴重なプレテストになっている。構造的な問題が反映されているのがわかったということ以外にも、それぞれの現場で職員の皆さんが重要な気づきや発見をしている。

○今回の派遣では、避難所の運営(41%)をはじめとした市町村の行う業務に派遣された職員が多数を占めている。直接被災者と接する体験から戸惑いを感じたのではないかと。平素は県庁内で直接住民対応することがない職員には、慣れない環境での初めての業務は精神的に非常に負担になったのではないかと考えられる。現場で生じた課題の多くは混乱からくるものでなく、構造的な問題が原因であった。また消防組織で行われているような、被災地現場を経験した職員については、後回しになりがちだがメンタル面でのフォローが必要である。

○被災時の県の重要な業務の一つに「仮設住宅のマネジメント」がある。仮設住宅が必要な人がどれくらいいるのか、住宅がどのくらい必要なのか、どこに建設するのか、住宅へ入居してもらう人をどうやって決めるのか。そういった場面でこうした職員の避難所運営をはじめとした市町村支援の経験が役に立つのではないだろうか。阪神大震災の仮設住宅では高齢者の孤独死の問題が指摘されてきた。被災前のコミュニティを意識した入居者の選定など、マニュアルどおりではない「一步踏み込んだ県の被災者支援」を行うためには、現場の視点が不可欠である。

2-2 横浜国立大学 都市イノベーション研究院都市イノベーション部門 稲垣景子特別研究教員

(社会システム工学・安全システム、都市防災、建築防災)

ヒアリング実施：平成26年1月17日(金)

○派遣職員が現場で臨機応変に対応してきた様子がうかがえる。さらに、派遣職員にはどのくらい「地域防災計画」が理解され、必要だと思われるのか、また、被災地の経験からこうした計画類に立ち返り、自分の業務について振り返り、どう感じているのかを把握し、実用的な計画の策定につなげることが重要である。

○復旧・復興の姿はその土地や時代によって違うものである。例えば、神戸の復興の方式が東北で最適解とは限らない。いろいろなマニュアルを整備しておくことや、事前にこうあるべきと決めることは意味のあることだが、大切なのは「決めすぎないこと」ではないか。いざというときにマニュアルが足かせになり、実態に即した活動ができないということがないようにしておくべきではないか。

○被災地の職員も被災者であることには変わらない。被災自治体や外からの派遣職員のメンタルヘルスの体制を充実させること、きちんと「休ませること」が結果として迅速な復旧・復興につながっていくの

ではないだろうか。

○今回の派遣業務で得た経験を他の職員に伝える仕組みとして、新しい形の防災訓練や研修プログラムの開発が望まれる。

2-3 株式会社防災ソリューション 佐藤喜久二特任参与

(茅ヶ崎市防災担当参与、元神奈川県安全防災局参事・訓練情報担当課長)

ヒアリング実施：平成26年1月21日(月)

○アンケートの結果を見て、派遣職員には県の役割、視点が不足しているように感じた部分があった。常に広域自治体の視点を意識してさまざまな業務に当たる必要がある。

○被災時には災害対応と共に、県庁の最低限度の業務を継続することも求められる。組織のBCP(Business Continuity Planning 業務継続計画)と共に、個人レベルでも、どうすることが災害時に本当に求められるのか、そのためには何をやらなければならないか、「個人のBCP」を考えておく必要がある。

○レジリエンス、事前復興という概念の中でいわれていることは決して新しいものではなく、昔から考えられてきた防災・減災の取組みに共通するものも多々ある。今後はレジリエンス・事前復興と既存の地域防災計画やBCPなどの枠組みについての関係性を整理し分析することが「地域レジリエンス研究」に求められていると考える。

○防災の問題は管理者の問題把握が重要となる。また、行政職員の多くは問題の所在を明らかにしないまま課題を考えてしまう。これが組織の最大の弱点となる。そのあたりの職員の意識の変革が必要ではないか。

第3章 他の自治体での取組み

他の自治体での、被災地職員の経験を活かす取組みをはじめとする、組織の運営面からレジリエンスを高める取組みについてヒアリング調査を実施した。

3-1 静岡県での取組み

ヒアリング実施：平成25年11月28日(木)

静岡県危機管理部危機政策課 渡邊主査

同 危機対策課 大島主任(神奈川県からの派遣職員)

静岡県は地震災害(東海地震南海トラフ地震)、火山災害(富士山、伊豆火山帯)、原子力災害(浜岡原発)などの多様な災害リスクを抱えていることから、県民を守り被害を最小限に食い止めるためのさまざまな取組みを行っている危機管理行政の先進自治体である。

特に地震対策については、昭和51年に駿河湾を震源とするマグニチュード8程度の大地震が「明日おきても不思議ではない」という「東海地震説」を発表したのを契機に、静岡県では地震対策を緊急かつ重要な課題として取り上げ、その対策を推進してきた。

組織運営上で本県と異なるのは、危機管理監(組織・役職の両方がある)の設置である。これは有事には全ての部局を横断的に統括する。災害発生時以外でも、県の危機管理に関することについては同様の組織運営体制がとられている。こうしたことから、東日本大震災発災時には、国の指示を待たずに翌日には被災地への職員派遣を決定するなどの支援を決定した。庁内での情報が一元化され、意思決定が速いために、こうした対応をすることができたと考えられる。

被災地への職員の派遣は危機管理部が全庁一括して行っているのも本県と異なる点である。本県では部局(職種)ごとに派遣職員の管理を行っている。また静岡県では人事異動にあたっては、派遣が終了した職員が防災計画の策定業務につくなど、その経験を活かすことができるような配慮がされている。

さらに庁内では派遣職員の「被災地派遣支援報告会」が開催され、知事や幹部職員から担当職までの幅広い職員が参加している。開催は危機管理部が人事所管部局と連携し部局横断で運営している。

また、県民の防災意識が高いということも静岡県の特徴である。まず、大規模訓練の頻度が高い。約一月に一度、地震だけでなく原子力などの危機管理事象に関する訓練を行い、約80～90万人の参加がある。これは、大人の3人に1人程度であり、非常に参加率が高い。

ヒアリングは静岡県庁の防災災害対策本部室で行ったのだが、本県のような馬蹄形の大会議室の他に、各地域の情報収集・判断決定を行うテーブルがいくつも置かれ、電話・パソコンについては常に通電し、使用が可能な状態となっていた。このようなところにも静岡県の危機意識の高さが現れていると感じた。

3-2 東京都中野区での取組み

ヒアリング実施：平成25年12月24日(火)

中野区都市基盤部 防災・都市安全分野 東日本大震災復興広域協働担当 小林主査

東京都の都市整備局が毎年開催している「震災復興シンポジウム」では、毎年有識者や都内の職員が報告やパネルディスカッションを行い、東京の事前復興の取組みについての議論を深めている。平成24年度1月に開催されたシンポジウムでは、中野区の相澤都市整備部副参事がパネラーとして登壇し、東日本大震災の職員派遣について、派遣経験を活かす取組みがされているという話があったため、中野区防災担当所管へヒアリングを行った。

中野区からの派遣人数は現在11名である。派遣期間は1年が基本であるが、希望して2年目に入った者もいる。派遣やその継続については本人の希望を聞き決定している。東京都特別区の中では特に多い派遣数となっているとのことである。派遣職員は20代～50代で、発災直後は10日程度の短期派遣で対応していた。

派遣先で従事する仕事については、受け入れ先の希望もあるが通常の役所の業務ではなく、なるべく被災によって発生する業務や安全防災に関わることに従事させるよう要望しているが、職員の希望やこれまでの職務経験も考慮し決定している。長期派遣が始まって2年目となるので、今後は派遣が終了した際には地域防災計画や区の防災行政を担う部署への配置が望ましいと考えている。今後の課題として

は、派遣の仕事について職員にその魅力をどう発信していくのか、そしてどのように支援業務を続けていくのかというところである。

中野区では、復興支援の取組みについて区内外の発信が重要なミッションと考えられており、派遣職員の被災地での活動について、「東北復興大祭典なかの」でのパネル展示を行ったり、ホームページに定期的に派遣レポートを掲載するなど、積極的な情報発信に努めている。他にも広く知ってもらうために、区内研修、地元小学校での派遣職員の講演、近隣の帝京平成大学のシンポジウムでの防災担当職員の講演など、地域防災につながる取組みとしても行われている。今年度中には区長参加の派遣職員報告会を開催予定とのことであった。直接区民へ職員が話をする、経験を伝える機会があることは、区としても大変望ましいことと考えている。

本調査のアンケート結果の中には、本県の派遣職員に対する物質的なフォローが不十分であるという記載もあった。特筆すべきなのは区が派遣職員一人ひとりに、携帯電話、パソコン、移動用の車両、定期報告のため帰庁する際の旅費のすべてを賄っている点である。住宅についてもほとんどが中野区が契約し、用意しているそうである。派遣に係わる経費だけでなく、契約等に伴う事務処理も中野区が行うことで、被災自治体の負担軽減に直接つながると感じた。

物質面だけでなく、メンタル面でのケアも行っている。ヒアリングを行った東日本大震災復興広域協働担当の小林主査は派遣業務の企画調整を担当しているが、自身も昨年1年間石巻市に派遣されていた経験を持つ。1ヶ月に1度の帰庁時には小林主査がヒアリングを行い、心身ともに問題がないかチェックしている。帰庁は金曜日に区役所へ戻り、土日で休息し、月曜日に再度区役所へ出勤、火曜日に被災地に赴く、というスケジュールでなるべくこちらでゆっくり過ごせるよう配慮している。そうしたことからこれまで途中で派遣を中止した職員はいないということである。

第4章 神奈川県庁のレジリエンス向上にむけて

レジリエンスとは「元に戻る力」と「困難を乗り越える力」の二つであると考えられる。最後に、アンケートの結果、有識者や他自治体のヒアリングから見えた課題について「個人」と「組織」の二つの面から整理し、提言としたい。

4-1 職員・個人として意識すべきこと

○想定外に備える、個人のBCPを考える

派遣先ではどんな場所でも思いもかけないようなことが起こり、職員はそれに対峙しなければならない。そこで、さまざまな場面で「想定外」の事象が起こるということを目安として、日頃から考えておくことが重要である。現場では限られた情報から、すばやく判断し、決断し行動することが職員として求められる。そのことについて平素から考え、心身両面の備えをしておくべきである。臨機応変の対応に最も必要なものは心の準備であり、起こりうる最悪のシナリオを想像し、自らの知識や過去の事象から解決に導くことが職員個人の業務継続とともに、災害時対応にもつながっていく。

○被災地の経験を広域自治体の業務運営の視点に活かす

また、被災地での経験は、今後の神奈川県内の被災時や他地域への災害派遣時に必ず何らかの形で活か

されると考えられることから、その記憶を周りの職員に伝えることや記録に残すことが重要となる。

今回の派遣は市町村業務に対する派遣がほとんどであり、その経験が直接被災時の県業務に活かされることは少ないかもしれないが、例えば避難所で直接被災者と接した経験は、仮設住宅の計画や調整業務のように現場の視点が必要とされる業務において、非常に役立つものである。

4-2 組織・県庁としての課題

○県庁内での危機管理部門の位置付けを再検討する

県の安全防災局は有事の際にはすべての部局を統括する立場となり危機管理事象に対応することとなっているが、平常時には必ずしも情報が一元化されていない。平常時から非常時を意識した組織運営が求められる。

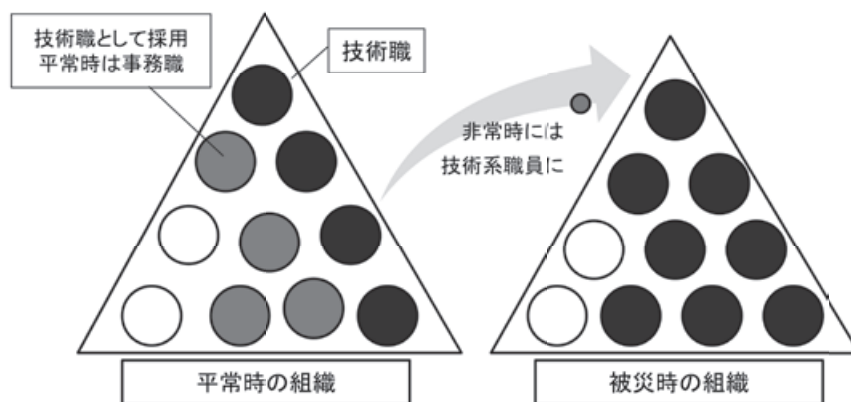
○行政システムの不全を招かない備えをする

被災地の行政職員は職員自身が被災者であるにもかかわらず、次から次へと災害時対応に追われ、日々の業務も継続させなければならない。そのことが心身ともに過度の負担となり、行政の機能だけでなく職員の不全にもつながってしまう。そこで、被災自治体職員へのメンタル面でのケアを継続して行うことと、業務継続についての不全が起らないような仕組みを作る必要がある。

前者については連携自治体からの派遣職員が組織的に行うなどの取り決めをあらかじめ行っておく。後者については、人事組織についての問題によるところが多いことから、防災担当部局と人事担当部局が連携して取り組んでいく必要がある。例えば、災害の発生直後から復旧にかけて多数必要となると考えられる土木職などの技術系の職種においては、あらかじめ多数を採用しておき平常時には一般事務職と同様の業務に専念させる。(図2)このようなダブルキャスト体制の組織づくりについては第2章でコメントをいただいた大矢根淳氏が述べるように「組織がカリキュラムを作るときにやりやすくなるし、融通が利く」ため、レジリエンスの強化が期待される。このようなことから組織づくりにおいても、防災担当部局と他部局との連携は必要不可欠と考える。

またアンケート結果の「業務遂行上の困ったこと」の回答から、今回被災自治体の職員が庁内業務に忙殺され、避難所の運営が派遣職員に任せきりになっていた実態が明らかになった。佐藤喜久二氏が行政の業務継続の話に関連し、「本来被災自治体職員は避難所など住民に直接向き合う仕事をすべきであり、

図2 被災時に備えるシャドー組織



(出所)筆者作成

そうすることで今何が求められているかということを知ることができる。逆に応援に入る派遣職員は公務員のノウハウを活かし役所の中で継続すべき業務を担当すべき」というコメントもあった。

○訓練はマニュアルに頼らず、職員に浸透する訓練を行う

県職員で行う避難訓練についての意見がアンケートの自由意見欄等にあった。マニュアルに頼りすぎず、もっと職員に浸透する避難訓練を常日頃から行うべきである。現状では訓練とマニュアルと職員が一体化していない。例えば、緊急参集訓練は参集することだけが目的となっており、その後の各拠点での運営に重きが置かれておらず、運営マニュアルも実態に即したものとはなっていない。職員は常に県のさまざまな職場において、「災害に向きあう」という視点で職務に臨むべきである。

○被災地の復興を意識した運営マニュアルづくりをする

「避難所運営マニュアルがあるとよかった」という意見が、「現場で困ったこと」のアンケート結果に見られた。佐藤喜久二氏が指摘するように全くその仕事に従事したことがない人が来ても対応できるように最低限用意しておくべきであるが、まさに今現場で起こっていることにどう対応するか、というのが災害対応ということであろう。

この点に関しては、稲垣景子氏は事前復興の計画に対して、すべてをきっちり決めすぎず、余裕を持った計画とすること、計画があることで柔軟な対応を妨げないように、いかにフレキシブルに動けるようにしておくか、ということが重要との指摘もある。

○平素から災害に立ち向かえるチームワークを庁内で構築しておく

日頃から自分だけでなく同僚の職務内容をよく知っておく。職場の風通しを良くし、平時から他の人の仕事を理解しカバーできるような体制を作っておくことが、災害などの困難な状況に立ち向うことができる職場環境づくりにつながっていく。

○BCP(事業継続計画)や地域防災計画や災害救助法などの各種計画類の見直し、整理を行う

課題を解決するために今から取り組んでおくこと、の回答に「市町村と県の災害時の役割分担を明確にしておく」「災害救助法の見直しと財政措置の拡大を求める」という意見があった。また、佐藤喜久二氏からも、既存の計画類とレジリエンス概念との整理をすることの重要性や、より実効性のあるBCPの作成が求められているというコメントがあった。このような庁内の防災への取組みは、全庁体制で行うものであり、非常時の役割を職員に認識させる絶好の機会となるだろう。

《主要参考文献》

- 中嶋いづみ、岡野内俊子(2013)「地域レジリエンスと事前復興」『政策研究・大学連携ジャーナル4-②』
横浜国立大学地域実践研究センター編 (2012)『災害を乗り越える地域づくり』
ジェームズ・リーズン(2010)『組織事故とレジリエンス』日科技連出版社
ジェームズ・リーズン (1999)『組織事故』日科技連出版社
浦野正樹(2007)「災害研究の成立と展開」『災害社会学入門』弘文堂
田中淳(2007)「日本における災害研究の系譜と領域」『災害社会学入門』弘文堂
浦野正樹(2007)「災害社会学の岐路」『災害社会学入門』弘文堂
田中重好(2007)「災害社会学のパースペクティブ」『災害社会学入門』弘文堂
大矢根淳(2007)「わが国独自の災害社会(科)学的先行研究」『災害社会学入門』弘文堂
高梨成子(2007)「災害時関連組織」『災害社会学入門』弘文堂
松井豊(2007)「救済者の心のケア」『災害社会学入門』弘文堂
田中淳(2007)「災害弱者問題」『災害社会学入門』弘文堂
吉川忠寛(2007)「避難生活」『災害社会学入門』弘文堂
吉川忠寛(2007)「事前復興」の到達点と災害教訓から見た課題『復興コミュニティ論入門』弘文堂
菅麿志保(2007)都市の復興と新たなコミュニティの形成 新しいコミュニティの形成と展開
『復興コミュニティ論入門』弘文堂
- 大矢根淳(2007)三陸地震津波『復興コミュニティ論入門』弘文堂
ウルリヒ・ベック(2010)『世界リスク社会論』筑摩書房
鈴木猛康(2014)「事例に学ぶ自治体防災」『日経グローバル』日経BPマーケティング