

地域コミュニティの 防災力

連載 第10回

東日本大震災と広域応援活動Ⅱ



富士常葉大学 重川 希志依

災害時に行政が担う災害対応業務には、三つの目的が存在します。一つ目は、災害から住民の生命・財産を守るための「緊急対応」で、消防や警察・自衛隊など災害対応や危機管理を専門とする組織が主力となって担う分野です。東日本大震災時において、消防・警察・自衛隊・国土交通省などの組織が、発災直後から極めて迅速に対応したことについては、前回ご紹介したとおりです。

二つ目の活動目的は、生き残った被災者の生活を維持するための「応急対応」で、災害救助法などに基き、生き残った被災者への水や食料の配給、避難所や仮設住宅の提供、教育や医療の継続などが実施されます。三つ目の活動目的は、被災者のくらしの再建と地域社会の復興を進めていくための「再建・復興対応」で、被災者生活再建支援法や各種の融資制度などに基き、生活再建や経済復興を実現させていくための業務を実施します。



写真1 石巻市役所り災証明書発行窓口
(1名の職員以外は全て他都市からの応援職員)

これら三つの種類の災害対応のうち、災害発生直後の救助活動など人命を守るための活動については、具体的に何をすべきなのか業務内容が明確であり、対応にあたる消防機関などにとっては、平常時の活動の延長線上にある活動といえます。また、災害発生時にはマスコミに度々報じられるため、市民も活動のイメージが描きやすいという特徴があります。しかしながら、二つ目、三つ目の分野については、その多

地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

くの対応が平時には経験したことのない業務内容であり、行政職員にとってはそれぞれの対応で具体的に何をすべきかが見えにくい、未知の領域と考えられるのです。現に、これまで災害が起こった被災地で、行政職員の方たちからお聞きしてきた話の中に、必ずといって良いほど出てくる言葉があります。それは、

- ①訓練はしていたけれど、まさか自分のところで災害が起こるとは思ってもみなかった。
- ②マニュアルがあるのは知っていたけど、何をすべきかさっぱり分からなかった。
- ③災害が起こって初めて災害救助の手引きを開いた。

というものです。不意打ちの災害に見舞われた場合、ほとんどの行政職員はこのような状況下で災害対応をスタートさせなければなりません。「必ず災害が来ると思っていた、訓練どおり、何も迷わず対応できた」などということはありません。情報が入らない、情報が入っても処理できない、情報を処理しても対応することができないなど、初動対応にはとりわけ大きな混乱が生じます。

災害対応が混乱する理由の一つに、災害時に生じる業務は、平時の業務とは“質”と“量”に大きな違いがあるからと考えることができます。たとえば避難所運営、建物被害認定調査、生活再建支援業務などは、通常の業務では経験したことのない全く異質の業務なのです。また斎場や廃棄物の処理などは、日常業務として実施していますが、業務量が平時と比べ極端に多くなります。中でも平常時の業務とは質が異なり、しかも大量の業務量をこなさなければならぬ対応には、特別な知識や技術と同時に、大量の人手を確保することが求められるのです。



写真2 仙台市建物被害調査応援
(被災者との電話連絡対応にあたる他都市からの応援職員)

阪神・淡路大震災をはじめ、これまでに発生した大規模な災害時には、消防や自衛隊のみならず、一般行政職員による他都市応援活動が行われてきました。事前に定められた地域防災計画や対応マニュアルをどんなにしっかり勉強していても、実際の災害では、マニュアルでは想定していない事態が次々と発生し、その都度臨機応変な決断が求められます。人手の確保と同時に、災害対応のノウハウを持った人材、具体的には災害対応経験者の活用は、初めて災害を経験し戸惑う行政職員にとって、強い助っ人となります。

阪神・淡路大震災から9年ぶりに起こった震度7を記録した新潟県中越地震に見舞われた被災地の一つである新潟県小千谷市では、阪神・淡路大震災を経験した神戸市職員が災害対応に関する様々なノウハウの提供を行いました。神戸市はいち早く広域応援隊の先遣隊を小千谷市役所に派遣し、①家屋被害調査、②災証明書発行業務、③被災者生活再建支援法の手続き、④避難所対応として保健士の派遣の4項目に対する支援を実施しています。

初めて大規模な災害に遭遇した行政職員が抱えている不安は、「今やっていることが正しい

地域コミュニティの 防災力 重川 希志依

かどうか判断できない」、「この先どうなっていくのか先が読めない」という二点です。被災経験を持つ自治体の強みは、この先何が起こるかを予測し、そのために今打つべき手が何であるかを判断することができる点にあります。災害対応を経験し、対応プロセスが読める災害対応の先輩たちの存在は、被災自治体にとり、何よりも頼もしい存在といえます。



写真3 陸前高田市り災証明書発行窓口
(窓口業務を支援する東京都職員等)

東日本大震災では、これまでにない規模で、全国の自治体職員による被災地応援活動が行われてきました。過去に災害を経験した職員によるノウハウの提供とともに、膨大な量の業務をこなすために、今なお多数の応援職員が被災地に派遣されています。応援活動は、単に被災自治体に対する支援だけでなく、参加した職員にとって、貴重な災害対応のトレーニングの機会にもなるのです。計画書や対応マニュアルを準備していても、それだけで実際の災害対応業務を完璧にこなすことは不可能です。計画書には記載されていない業務のコツ・ポイント・勘所を学ぶためには、災害対応の実務を経験しない限り、非常に難しいと言えます。東日本大震災の被災地で、応援活動を行った全国の行政職員が学んだ知恵を、個人の体験として眠らせてしまうのではなく、その情報を共有化させ、全ての自治体の地域防災計画やマニュアルに形式知として盛り込んでいくことが、求められています。