

基調報告「新潟県中越大地震における広域応援の実態とその課題」

田中 聡 氏（富士常葉大学助教授）

（田中） 基調報告として、この「新潟県中越地震における広域応援の実態とその課題」ということについて、簡単ではございますが、少しお話をさせていただきますと思います。

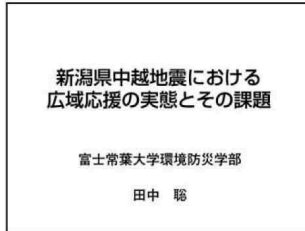
皆様も、災害時における広域応援が必要不可欠であるということは、もう十分にお感じになっていることだと思います。ご承知のとおり、災害対応業務というのは非常に短い時間の間に大量の業務が発生し、その多くが、これまでの通常の業務とは全く異なる性質のものであるということが知られております。いわば皆様がたにとっても未経験の業務でありかつ、これを膨大な被災者というかたがたが発生する中で、迅速かつ公正に処理をしなければならぬ。

こういう状況におきましては、ボランティアのかたがたの協力も必要ではありますが、まず公正かつ迅速なものの処理ができる、あるいは、ふだんの業務とされておられる自治体の職員の応援というのが欠かせないということは、今回も、10年前の阪神大震災でも痛切に感じていることであります。

では、今回非常に多くの職員の派遣がなされました。どういう形で、あるいは、どういう経緯で派遣をされたのかということになりますと、調査をいたしますと大きく三つぐらいのものがあつてということが分かってまいりました。

一つは、杉並区のように相互応援協定というのを結ばれている、これは特に阪神大震災以降、自治体間で災害時の協力をしようということで、あるいは職員の派遣、物資の交流をするということ

□ 基調講演発表資料



災害時における広域応援は必要不可欠

- ・ 災害対応業務とは、短期間に大量の業務が発生し、その多くが通常業務とは全く質の異なる業務（未経験の業務）である
- ・ 公正かつ迅速に処理する必要がある

↓

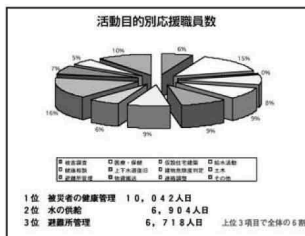
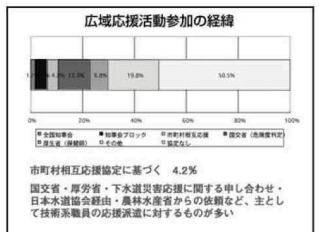
自治体職員の広域応援の必要性

どのような経緯で派遣されたのか

- ・ 相互応援協定
- ・ 自発的な応援
- ・ 業界団体による応援

↓

さまざまなチャンネルで自治体職員の応援を支援するシステムが機能した



で、相互応援協定を結ばれているところが多くあります。この相互応援協定に基づいて派遣をされたというところが一つあります。

それから、そんなものはなくても、この大事態に同じ自治体の職員として自発的に応援しに行くということで派遣要員を送られた自治体も多くあることが分かりました。

もう一つは業界団体、例えば水道でしたら水道協会、下水道でしたら下水道協会のような業界団体が取りまとめをして応援を派遣するというのも大きな力になっております。

このようなさまざまなチャンネルで、自治体職員の応援を支援するシステムがしっかり機能したというのは、やはり今回、新潟県中越地震の一つの非常に大きな特徴であろうとわたしどもは考えております。

その経緯の詳細をご説明いたしますと、全体で相互応援協定に基づく派遣というのが4.2%程度、その他協定なしでどんどん派遣をされていたところも、半分程度あるということも分かっております。それから全国知事会を通して、建物の応急危険度判定などは国土交通省を通してその派遣が要請され、あるいは、保健師に関しては厚生労働省ということも分かってまいりました。

それから、派遣された職員のかたがたがどういう業務を対応されたかというのを調べてまいりました。いちばん多かったのが被災者の健康管理、多くは保健師さんをメインとするかたがただと思いますが、避難所等々に回られて、被災者の健康管理をなさったというのが1番です。

それから水の供給、あるいは水道の停止に伴うさまざまな工事等にかかわられたのが2番め。3番めが避難所の管理ということで、被災地の職員のかたがたの手の回らないような避難所の管理業務ということで携わられたようです。そのほかにも上下水道の復旧、物資の運搬、仮設住宅の建設等々、非常に

多くの種類の業務を、この応援の職員のかたがたがなされたということも分かってまいりました。特にこの上位三つで全体の6割を占めるということも一つ特徴ではないかと考えております。

その業務というのも、実は時間によってピークになるところが変わってまいります。最初のほう、直後にピークになるもの、少したってからピークになるもの、それから、ピークはありませんがなかなか収束しないで長々と職員の数が必要になってくる業務というのものもある。その別がばらばらに分かれていますということも分かってまいりました。給水とか物資の搬送は大体3日目、次に応急危険度判定、そして、上下水道の復旧とかさまざまな技術系の支援というのは、特にピークはありませんが、長期にわたって、今でも、これらの技術的な支援の応援職員を派遣されている自治体のかたがたがいらっしやと思えますが、まだ続いております。

今回の特徴というのを大きくまとめます。まず災害時の応急支援というのが、とにかく非常にうまく具合に機能したということが一つです。自発的な応援職員が多数参加し、相互応援協定が機能しました。それから、後でパネルディスカッションのほうでも話題になると思いますが、新潟県・新潟市による職員応援の調整によった職員の応援派遣システムというものが確立いたしました。

それから、これも今回わたしどもが知って、非常に新しいものだとびっくりしたのですが、被災地の自治体から一つ業務を丸々受けていくということもできるようになりました。それから、これは派遣された自治体のかたがたにお伺いしますと、この応援活動は被災経験のない自治体にとっては極めて有効なトレーニングの場になったということもおっしゃってられました。これを通して言えることは、応援職員の数とはとにかくいろいろなシステムが機能して、今回は恐らく阪神大震災よりもかなりうまくそろえることができるようになってきた、あるいは、

効率的にそろえることができる仕組みができ上がってきたと言っても間違いのないと思います。

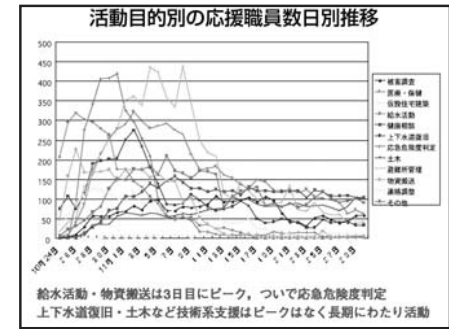
これは新潟県と新潟市の協力によってできた派遣の流れですが、新潟県と新潟市が協力し合って、それぞれの被災自治体に対して、要請を受けて、それに対して支援をするという仕組みが非常にうまく機能しました。

もう一つ、経験者というのが非常に役に立つということもよく分かりました。一例を挙げさせていただきますのは、神戸市の小千谷市に対するさまざまなアドバイス業務ということです。特に複雑化・多様化していく被災者支援に対して、さまざまな過去の経験を伝承する、あるいは、過去の経験を使って今回の対応を考えるということが、非常に重要であることが分かってまいりました。

小千谷市のかたから伺いますと、特に次にどうなるのか分からない、今やっていることがよいことなのかどうなのか分からないという現場の疑問があります。それに対して神戸市の応援の職員の方々は、神戸の対応をレクチャーして、次に何が起るのか災害のプロセスを見せて、今やっていることは、これは大丈夫です、これはこうしたほうがいいですというアドバイスをなされたそうです。

それから、自分の担当業務に手いっぱい、例えば災害救助法などの被災者支援の全体像あるいは基本的な点が見えていないということも、神戸市の皆さんが来て、いろいろとヒアリングをする中で分かってきたことだそうです。そういうときには、平常業務のためのまず場所を確保しなさいとか、災対本部からマスコミを出して、必要なことは定時発表をするという形にしなさいとか、避難所の運営方法はこうしたほうがいいというさまざまなアドバイスをして、その後、非常に効率のいい対応ができるようになってきたということも分かってまいりました。

しかしながら、もう一つ言えることは、何でも神戸の経験が役立つとは限らないのだということも神

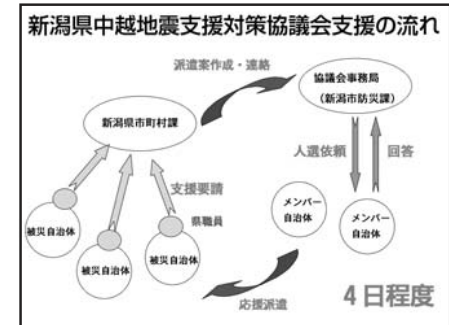


**災害時の広域応援が機能した**

- ・ 自発的な応援職員が多数参加
- ・ 相互応援協定が機能した
- ・ 新潟県、新潟市による職員応援の調整により、職員応援派遣システムが確立した
- ・ 災害対応業務の一つの業務を丸ごと引き受ける自治体が発生した：“なりすまし”
- ・ 応援活動は被災経験のない自治体にとってきわめて有効な実践トレーニングの場

↓

応援職員数をそろえることはできるようになった



**経験者のアドバイスの有効性**

- ・ 神戸市の小千谷市に対するアドバイス業務
  - 複雑化・多様化する被災者支援に対する経験の伝承
- ・ 次どうなるのかわからない、今やっていることがよいのかわからない
  - 神戸の対応をレクチャーし、次に何が起るのか災害のプロセスを見せることができた
- ・ 自分の担当業務に手一杯で、災害救助法などの基本的な点・全体像が見えていない
  - 平常業務のための場所の確保、災対本部からマスコミを出して定時発表、避難所の運営方法、
- ・ 何でも神戸の経験が役立つとは限らないことを肝に銘じる

**リーダーの不足**

- ・ 通常業務と全く質の異なる災害対応業務を処理した経験のある担当者の不足
- ・ 災害プロセスの先が読めず、場当たり的な対応となってしまう場面が少なからず存在した
- ・ 経験をもつリーダーは、過去の経験のアナロジーから、
  - 1) 先のプロセスを見せてあげることができる
  - 2) 今やっていることが正しいかどうか判断できる
  - 3) 2歩先を見据えながらの対応ができる



戸市の皆さんはおっしゃっておいりました。やはりここにはこの事情があって、神戸の状況を参考にしながら、ここでどういうものが最適なのかを考える、でも、それができるのは被災経験、あるいは災害対応を経験した人のほうが、全く経験したことのない人よりはるかに効率的である、あるいは、効率的なものが考え出せるということが分かってまいりました。

こういう非常にいい面もありましたが、もちろん問題点も多くあります。

一つは、今経験者ということを申し上げましたが、絶対的な数が不足しております。特に災害のプロセスが読めず、場当たりの対応になってしまった場面は少なからずありました。こういうところに経験者のアドバイスというのは非常に有効な効力を発揮します。もちろん前起こったことと今回が同じことが起こるとは限りません。しかしながら、さまざまな経験を持っている人は、その過去の経験のアナロジーから、例えば災害対応でいえば、次にどういうことが起こるかという、先のプロセスを見せてあげることができ、今やっていることが正しいのかどうか、少なくとも間違っていないかどうかということ判断することもできます。あるいは、今やっている対応がその場限りではなくて、もう二歩先ぐらいを見ながら対応することもできる。こういうことが経験者のある意味では経験しているという特権だろうと考えております。

それから、費用負担の問題も大きな問題になりました。今回は多くの場合、最初の一月は派遣元の負担で出張扱いということでありましたけれども、あとは、本来は派遣を受けたほうの負担になるということも地方自治法に決められております。あるいは今回はありませんでしたが、神戸の震災の場合などは人材派遣会社などを利用して人を集めたということもやられておられました。このように派遣費用の負担の明確化あるいはルール化というのは、今後検

討しなければいけない課題であろうと思います。

あるいは派遣期間の問題です。特に新しい業務ですから、業務に慣れるまでに最低でも1週間ぐらいは必要になります。しかしながら、さまざまな事情で、数はそろえるのですが、日帰りになってしまうということも多々ありました。そうしますと業務の指示あるいは引き継ぎというのが非常に難しくなることもあります。そういう職員に対して労務管理をどうするのかという問題もまだ解決していません。

なぜ日帰りになってしまうのか。いろいろと聞いてみますと、派遣をしますが、被災地内でその宿泊や食事、ふろといったロジスティクスがなければ、なかなか「行け」とも言えないという自治体の実情も十分理解はできます。

これはわたしの意見ですけれども、もしかしたらこういう情報こそ地元あるいは地元周辺の皆さんがいちばんよく知っていることかもしれません。ですから、今はこれらの派遣・確保は、それぞれ派遣するほうが、何とか自分で工面してやってくださいと言っておりますけれども、もしかしたらこれは地元あるいはその周辺の人たちが、ふだんから何か協定などを結んでおいて、そういう応援職員のために、こういうロジスティクスの提供をするということも考えなければいけないことかもしれないと考えております。

さて、さまざまな問題があります。これ全部をここで解決することはもちろんできません。そこで、この「中越大震災ネットワークおぢや」がねらっているのは、この中でもリーダーが不足している、経験者が不足しているということに対して、今回、災害の対応の経験をなされたかたをネットワーク化しよう。それから、職員の派遣とか期間、人選という問題がありますので、先にデータベース化して、いい人はここにいますけれども何とかならないか、という調整を行おうということを目指しております。

では、手を挙げればすべて登録をしようか、どう

しようかということは、まだはっきりとは決めておりませんが、まずどういう経験をなされたのか、どういう対応をなされているのかということ、わたしどものほうでエスノグラフィ調査と呼んでおりますが、行って、インタビューをさせていただいて、まずその体験の記録化あるいは共有化をそれぞれの自治体ですということが、まず初めに考えていることであります。それから、それに基づいてその職員をデータベース化する。そして、もしどこかで災害が発生した場合には、このデータベースに基づいてその職員の派遣の準備をしてみたいとも考えております。

同じような、特に神戸市では「神戸のきずな」という、神戸の震災の経験者をネットワーク化しようという、これが設立されて今、動き出しております。こういうほかのネットワークとの人的な、あるいは情報の交換なども、今後このネットワークおぢやの一つの大きな柱として考えていきたいと考えております。

簡単ではございますが、この中越大震災における応援職員の問題と残された課題、そして、この中越大震災ネットワークおぢやのねらいというものを、簡単にご説明させていただきました。



### 費用負担の問題

- 最初の1ヶ月は派遣元の負担（派遣元の出張扱い）
- 派遣職員の費用は派遣を受けた自治体の負担（地方自治法第252条の17の規定）
- 人材派遣会社の活用

↓

派遣費用負担の明確化・制度化

### 派遣職員の人選

- 事務職は何か数をそろえることができるが技術職はむずかしい
- 人事に関わる人が担当でないと、派遣職員の人選に時間がかかる

### 派遣期間の問題

- 業務になれるには最低でも1週間は必要
- 日替わりの職員に対する業務の指示・引き継ぎの困難さ
- 規模の小さな自治体では長期間の派遣は無理
- 職員の労務管理（被災自治体、広域応援職員双方の労務管理の適正化）

### 応援職員のロジスティクス

- 被災地内あるいは被災地周辺で宿泊施設・食事・風呂の確保
- これらの確保は派遣元の役割
- これらの情報こそ地元が詳しい  
- 応援職員のロジスティクスは被災地あるいは被災地周辺の大きな業務 (ex: 観光協会)

### 「中越大震災ネットワークおぢや」のねらい

✓ リーダーの不足	災害対応経験のある自治体へのエスノグラフィ調査に基づく経験の記録化・共有化
費用負担ルールの明確化・制度化	
派遣職員のロジスティクス	経験職員のデータベース構築
✓ 派遣期間・職員人選	データベースに基づく経験職員の派遣準備
労務管理	他のネットワークとの人的・情動的な交流