

被災地への人的支援の課題 支援者の経験、能力に着目して

2014.1.24
金曜フォーラム「連携」

東北大学災害科学国際研究所
人間・社会対応研究部門
被災地支援研究分野

奥村 誠

mokmr@m.tohoku.ac.jp



被災地への人的支援は不可欠

● 被災地自治体の人的資源の不足

- 自治体庁舎、職員の被災
- 緊急を要する膨大な業務の発生

● 被災地外からの人的支援

- GMAT・ボランティア
- 経験者(兵庫、新潟などの災害対応経験者)
- 専門家(被災地外自治体職員、物流業者・・・)

● 事前協力体制、リーダーシップ、受援力

- 対口支援(関西連合、四川地震後)
- 受援自治体の指揮体制の在り方

自治体職員の犠牲者

自治体職員と消防団員の死者・行方不明者は
岩手、宮城、福島の3県で合わせて475人

(2013年9月9日 NHKNewsWatch9)

◆特殊公務災害の申請、認定状況
(単位は人、地方公務員災害補償
基金調べ)

	「公務災害」 認定数	「特殊公務災害」	
		申請数	認定数
岩手県	125	18	18
宮城県	146	119	6
福島県	10	5	0
合計	281	142	24

(2013年5月11日18時55分 読売新聞)

震災後増大する業務

❁ 震災後に新たに発生する業務

- ❁ 被災状況の調査、確認、(報告)
- ❁ 避難した住民の居所確認
- ❁ 罹災証明書の発行
- ❁ 支援物資・ボランティアの受入、配分
- ❁ 各世帯に対する義捐金・補償金の配布

❁ 日常的業務の量的拡大 ← 応援が有効

- ❁ 出生、死亡等の戸籍関係業務
- ❁ 住民票等の発行
- ❁ 保険証の更新

東日本大震災による被災地方公共団体への地方公務員の派遣状況 資料 2

(平成23年3月11日～平成25年3月31日までの累積)

●派遣人数

(単位:人)

派遣元	派遣先・累積人数				
	岩手県内	宮城県内	福島県内	その他	合計
都道府県合計	6,112	15,111	8,485	957	30,665
政令指定都市合計	4,150	9,490	1,208	132	14,980
市区町村合計	10,198	21,731	6,681	841	39,451
合計	20,460	46,332	16,374	1,930	85,096

※ 派遣先の「その他」は、青森県内、茨城県内及び千葉県内の合計である。

●調査対象職員

地方公共団体に属する一般職の地方公務員（消防及び警察は除く。）であって、地方公共団体の命令によって公務として派遣された者

●調査内容

派遣先・累積人数 : 平成23年3月11日～平成25年3月31日の間に派遣された累積人数

●派遣先被災地域

岩手県、宮城県、福島県、青森県、茨城県及び千葉県の県及び県内市町村

自治体の災害応援の効率化

NHK解説委員 山崎登(2012.3.8)

- 全国の市区町村の80%以上が被災地に職員を派遣した
- 応援を効率的にする3つのポイント
 - 遠くの自治体との事前の協力協定
 - 同一レベルの自治体間での応援
 - 窓口業務がある市町村には市町村が
 - 「受援計画」を立案しておくこと

専門家派遣の 成功例： 緊急支援物資配送



(Iwaki Civic Hall on March)

市役所の産業担当職員が管理

- 物流管理の経験がない

- 即座に物資が満杯に

大規模公共施設の活用が有効

- 屋根のある屋外施設

物流会社の支援

- 専門家の活用

- 専門倉庫施設の利用



(Taira Bicycle Race Track at
Iwaki City on April 6)

さすが専門家「餅は餅屋」？

- 日頃からやっている業務はうまくできる
 - 通路部分を残した物資の積み上げ
 - フォークリフトなどの機械の操作
- 彼らが日常行っている商業物流の特色
 - 上流側からの情報がある
 - いつ、何が、どのぐらいの量到着するわかる
 - それに合わせて空間利用を計画できる
- 緊急支援物資は全く違う
 - 上流側からの情報がほとんどない
 - 届いた箱に何が入っているのかも不明
 - いつ、何が届くのかかわからない

専門家でも、日頃と違うことへの対応は難しい

✦ 緊急支援物資問題への誤解

- ✦ 運ぶ(輸送能力)の問題よりも、仕分けの問題
- ✦ ものがなかったのではなく、ものがありすぎた
- ✦ すぐに使えるよう「混入」した箱は配れない。
かえて余分の仕分けの手間が必要となる

✦ 合成の誤謬問題

- ✦ 個人レベル、少量なら望ましいことが、大量になるとかえて問題となる。

✦ 専門外の人とのコミュニケーション問題

- ✦ ものの呼び方、数え方の単位が違う

提言：物流に関わる情報の一元化

- 政府，地方公共団体，物流会社，物資提供会社，ボランティアなどが，物資の定義，数量の単位について，統一的な認識を持つるようになる。

（物資名と単位の基準化）

- 物資注文伝票，配送伝票，入庫票，出庫票などの，帳票類の標準化



応援・派遣される人員の課題

- ヒヤリング調査による災害応援・受援業務に関する考察—東日本大震災の事例—：河本尋子・重川希志依・田中聡（富士常葉大学）地域安全学会論文集（2013.7）

■ 19名の派遣者に対するヒアリング

- とくに震災後1カ月まで：受け入れ側が混乱
 - 応援隊による提案型応援
 - 頻繁に入れ替わる応援隊には、人海戦術的用務限定
 - 応援自治体内での内部での引継ぎが有効
 - 後方支援自治体の活用（滞在拠点）
- 応援者への権限移譲と復興業務への参画？

独自に判断し行動できる支援者

❖ 災害直後の受援自治体の混乱期

- ❖ 各課は、応援職員受け入れに消極的

- ❖ 応援職員への説明や引継ぎの負担

- ❖ そもそもどんな業務がどの程度発生するのかという見通しが立たない

❖ 独自に行動できる支援者はありがたい

- ❖ 過去の災害対応の経験に基づく提案

- ❖ 何ができるのかという能力の明示、提案

- ❖ 「中に何が入っているのか」を箱がしゃべる

- ❖ 自分がどんな役割ができるかを提案



人間将棋:天童市ホームページより

災害対応は「進展の早い将棋」 のようなもの

・災害によって、予期せぬことも含め、さまざまなことが発生し、気がつくのと全く異なる状況に置かれる。

・将棋において、こちらが考えている間に、相手が2手も3手も続けて指してくる

・こちらも一度に2手、3手を打たなければ、勝てる見込みがない

・トップが指示しなくても、各コマが役割を踏まえて勝手に動いてくれる必要がある

・各コマが自分の役割を理解する必要

災害対応における業務、役割の 標準化とイメージ共有

- ◆ **危機マネジメントに関するイメージ**
 - ◆ トップダウンの体制論とトップの能力
 - ◆ 原発事故などへのマスコミの論調
- ◆ **本当に欧米型トップダウンがなじむのか？**
 - ◆ むしろ、各自が自分の使命をわきまえ、指示を受けなくても自動的・自律的に対応するのが、日本的な対応ではないか？
 - ◆ 失敗するトップに任せるよりも頑健では？
- ◆ **指し手と駒の間のイメージ共有ができているか？**
 - ◆ イメージ共有のための標準化が必要

今後行いたいこと

- ・**災害対応活動の共有イメージを作る**
- ・誤解と間違いを防ぐために
 - 用語・単位・書類などの標準化
- ・マニュアル化には限界がある
 - どんな事前経験・体験が有効か？
 - 対応力向上の教育プログラム
- ・**善意の行動が新たな不整合を生まないような仕組みとは？**
- ・Incident Command System
Common Operation Picture

Incident Command System

現場指揮システム

- FEMAが採用しハリケーンカトリナ等に活用した、危機対応手順（組織）
 - 米国の消防組織が日本の消防の指揮命令系統などを参考に定型化
 - 指揮統制部門
 - + 実行処理、情報処理、資源管理、庶務財務
 - 危機対応を「役割」ではなく「機能」で考える
- 活動の分担と統一用語・イメージの確保
 - Dedication Authority
 - Command Operation Picture

BCPづくりが標準化の助けに

- ・他の自治体の先行事例にならい、BCP(事業継続計画)を考える中で、自らがすべきことを、「より標準的な言葉」で再整理する。
- ・自治体の受援力(支援者にニーズを伝える能力)、職員の支援力の向上につながる
- ・具体的な方向性は、丸谷先生がお話しただけだと思います。