

# 自治体の熊本地震震災対応における課題と今後の方策

河村 洋子<sup>1</sup>・安部 美和<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 静岡文化芸術大学准教授 文化政策学部文化政策学科 (〒1430-8533 静岡県浜松市中区中央 2- 1- 2)  
E-mail:y-kawam@suac.ac.jp

<sup>2</sup> 熊本大学特任助教 地域創生推進機構 (〒860-8555 熊本県熊本市中央区黒髪 2-39-1)  
E-mail:m-abe@kumamoto-u.ac.jp

熊本地震により大きな被害を受けた市町村職員は被災からの復旧、復興のプロセスでどのようなことをすべきなのかという道筋も見えないまま、目の前の状況に対応していった。記憶が新しいだけで早い時期に、現場自治体職員がどのように動いたのかということ振り返ることは、現在策定されている地域防災計画や災害対応の改善に有意義である。

御船町の職員にとって、初めての大規模な震災対応という経験がどのようなものであったか、振り返るヒアリングを課ごとに実施した。御船町が次期地域防災計画の策定過程を含めた災害に強い町づくりに活用できるように、この中で語られた内容を整理分析し、今後の方策に向けて考察を試みた。本稿ではこの内容を報告するものである。

**Key Words:** Disaster management, Organizational management

## 1. 背景

熊本県内の自治体の多くは、水害対応に関する経験は豊富であり、その対策も練られたものになっていると言える。直近のもっとも大きな災害は、平成 24 年 7 月の九州北部豪雨である。痛手の大きさは一概に数字だけで測られるものではないが、今回の熊本地震では倒壊した家屋は 8,000 棟を越え、多くの県民が生活の基盤を喪失した事実は熊本、九州にとって近年稀に見るものであると言える。このように、熊本地震の経験は、私たちの多くにとって想定外であり、未知のものであった。

自治体は被災した住民の生活の復旧と復興を支援する役割を担うことになる。多くの現役熊本県内自治体職員にとって、大規模災害対応に職員としてあたる経験は、初めてであったであろう。国全体として災害を経験する中で、支援の拡充の傾向が見られる。大きな流れとしては、一律的な私有財産の被害に対して支援を提供する流れであり、これは災害支援のあり方の大きな論点となっている<sup>1)</sup>。甚大災害での個人の被害に関しては、被災規模に応じて、基準を持って一律的な支援が提供され、そもそもの個人の状況を勘案することはしない。また、この「一律的な基準」は一貫しない。つまり、現場の状況に応じて変更されていく。このような自治体が担う被災

対応の支援の現場では、職員は全体像がつかめていない手探りの状態の中、住民の個別性のある状況とのジレンマを感じながらも、公平でなければならぬ立場で国が決めた方針に従って対応している。しかし、決められたはずの方針が変えられることによって、公平な対応を一貫できないという状況に苦悶しているのである。

災害対応においては、被災状況の全容は徐々に明らかになり、柔軟かつ迅速に対応していく必要がある。従って、支援を受ける基準などが修正、変更されることは仕方ないことではある。そして自治体職員はこれに怠り得ない。迅速かつ柔軟な対応をしていくことを前提として、どうすれば、どうなれば、どう備えておけば、より対応しやすくなるのか。私たちは、多くの災害を経験し、知恵を積み上げ賢くなってきていると言えるが、知恵をより効果的に活かす必要があるであろう。

## 2. 目的

自治体の震災対応における知恵を効果的に生かす前提として、まずは、上益城郡御船町職員の熊本地震の経験の振り返りのための語りの場を設けた。本報告の内容は、この中から、課題や改善・対応の方策を整理し結果から見えてきたことに対して考察したものである。

### 3. 方法

#### (1) 協力者

上益城郡御船町は熊本市の東南 16.6km に位置し熊本市圏をなす自治体である。平成 26 年推計では人口は約 17,500 人、世帯数は約 6,300 である<sup>2)</sup>。高齢化率は 30.6%であり、県内でも高齢化が進んだ自治体の一つであると言える。町内には山間地も多く、平成 22 年国勢調査のデータによると第 3 次産業従事者がもっとも多いものの、兼業を中心に農家を営む者も約 1 割程度いる。

県内で最大の規模被災した益城町と隣接し、面積と人口も多く政令市である熊本市を除き、被災の規模は益城町に次ぎ 2 番目であった。約 460 戸を建設し、町外のものが中心となるみなし仮設住宅に入る町民は、400 人程度に及ぶ。住宅被害のみならず、米作を中心とした農業従事者は耕作地に被害を受けている状況である。

御船町の職員は平成 28 年度のデータによると、154 名であり、人口 1 万あたりの職員数は 86.1 人程度の計算となる<sup>4)</sup>。震災対応により組織編成が変わり、現在とは異なるが、調査を実施した当時の部署数は 14 であった。今回の調査は、これら 14 課に分かれそれぞれに行うように調整を行い、任意で参加可能な職員を対象に行った。

#### (2) データ収集の方法

復興計画の中心的な役割を担う企画財政課と調整を進め、平成 29 年 1 月 11 日から 2 月 13 日の間の 12 日 (12 回) の「語らん会」と称してヒアリング調査を実施した。このうち 2 回は 2 課合同で行い、14 課をカバーした。1 回の参加人数は、毎回大きく異なり 3 名から 10 名以上の場合もあった。このようなグループに対して、1 名または 2 名の調査者でヒアリングを実施した。

今回のヒアリング調査は、職員の振り返りの場として位置づけ、実直な意見が出されるように、個人の発言に注視するというよりむしろ、場を共有した者同士の声を拾うことを目的として明確に位置付けることにした。したがって、語られた内容は、具体的に個人を特定することなく整理し、集合知として次期地域防災計画を中心とした今後の町の自然災害対応、防災・減災、復興のプロセスに活用可能なかたちで整理することとした。協力者に対してもこのような趣旨を説明書面とともに伝えた上で、会話の内容を録音した。

#### (3) 「語らん会」でたずねた内容

具体的にたずねた質問項目は以下の通りである

- 対応している時に、一番印象に残っているエピソード
- ご自身にとって一番大変だったこと、辛かったこと
- そうはいつでもあった不幸中の幸い
- いま考えると、あの時こうしておけば良かったと

いうこと

- 現時点での思い、感じていること、考えていること

#### (3) 分析方法

録音した 12 回の「語らん会」の内容を論旨を抜き出すようなかたちで書き起こしたものの、あるいは調査者が 2 名の場合には 1 名が逐語的にメモ取ることができたため、そのフィールドノートを分析の対象とした。

この書き出された内容を分類ものを抽出した。

#### (4) 倫理的配慮

先述のように、ヒアリング調査を「語らん会」とし、発災直後から現在に至るまで震災対応を振り返り、職場とそれを支える家庭での様子など個人的なことを含めて実直に語ってもらうことを重視した。

現場では辛い経験も少なくなく、それを思い出すこと自体が精神的な負担となることも少なくない。また、職場での関係性など参加することで生じる個人への負担は多面的である。したがって、参加はあくまでも任意のものとして、企画財政課と十分な認識共有をし、各課への調整を依頼していただいた。

また、今回、参加者個別の詳細な背景について、記録をとることはせず、その場での会話で必要な氏名のみ当初確認した。このように、発言が個人を特定する危険性を最小限に抑えるように努めた。

このような任意の参加の原則と、個人情報の保護への配慮について、「語らん会」の趣旨と流れおよび会話するなかでの「グランドルール」を合わせて文書とともに説明した。個人情報の保護に関しては、録音した内容を町への報告書や学術的な活動の一環として公表するかたちにまとめる際に、氏名などを出すことはないことも伝え、録音することについての同意を得て調査を開始した。

□

### 4. 結果

「語らん会」の長さは、一番短いもので 50 分程度、長い場合には 2 時間程度であった。

以下、整理された内容をまとめたものが表-1 (付録として掲載) である。これをもとに、全体と個別に分けて記述する。

#### (1) 全体

全体では、職務に関して「情報提供・収集」「避難所の支援のあり方」「庁舎内の体制」「広域での対応」「防災計画と備え」「住民のモラル」「人間関係の変容(職場、地域)」「外部支援(他自治体、ボランティア等)」「支援の方策・あり方」「支援制度」「個人の復興に対する思い」という 11 の観点で、私的なこととして「家族/自宅」「肉体的ストレス」「精神的ストレス」という 3 つの観点で整理することができた。

以下、個別の観点を(2)では「職務のこと」、(3)では「私的なこと」と分けて記述する。

## (2) 職務のこと

### a) 「情報提供・収集」

情報の収集に難航し、職員間の情報共有と連絡方法が確立できなかった。地域からの情報は主に民生委員、区長から提供を受けた。

ビニールシートの配布に関して多くの職員が語ったが、これは徹底した公平な情報提供の重要性をデフォルメした出来事のようにであった。また、一部の地域で断水が長引いた御船町では、「どうして」ということを伝えることが有用なのではないか、というように、納得が得られるように伝えるべき内容を考える必要があると認識されていた。

マスコミとの付き合い方に苦慮した。伝えて欲しいことを伝えてもらえないという辛さが語られ、配慮の欠けるマスコミによって対応に右往左往した様子が語られた。

### b) 「避難所の支援のあり方」

#### <支援物資>

支援物資不足は1週間未満で、その後は想定外に多い物資の受け入れに苦慮した。特に、夜間の受け入れ作業により多くの職員が体力を消耗したと語った。当初の管理場所が避難所であったため、移動しなければならなかった。ブルーシートに関しては、場当たりの配布が大きな災難となる経験をした。情報同様に公平な配布が必要であるが、全員に行き渡らないもの、必要のないものなどの公平な配布の仕方に悩んだことも少なくなかった。現場では、善意の物資であるので、受け渡しを断るわけにもいかず受け入れるが処置に困るものもあった。一方、乾電池、未開封の飲料水、 $\alpha$ 米長期保存がきくものなどは重宝した。

通常の生活環境が整ってきても支援物資を提供し続ける必要があるのか疑問を感じながらも、支援物資の避難所とやり取りしてニーズの把握を行い、全体的な調整する仕組みで動かした。国や県からの支援に関して、できるだけ過不足が生じないように対処した。ニーズに関しては、発信をできる仕組みや仕掛けがあると良いという意見が出された。

後の「防災計画と備え」の箇所にも関連するが、地震という甚大災害かつ長引く避難生活を想定していなかったため、支援物資が必要となる人数を推計していなかったことも指摘された。

#### <避難所の運営>

役場のすべきことを明確にして、外部者・第三者の力を借りながらも運営は避難者・避難所利用者に任せるべきであるという意見が多く出された。役割分担が必要である。コミュニティの形成とコミュニティ内の調整に配慮し、リーダーシップと自主性を引き出す必要がある

と強く感じられていた。そのためにも、避難者の力を生かすべきだったという反省の声があった。

### c) 「庁舎内の体制」

#### <発災直後の状況>

地震という突発性の高い特性から、地域防災計画内の人員配置や各課の役割分担を確認できなかった。そのような状況で、発災直後の場当たりの人員配置が行われ、少なくとも、一時的期間継続した。

先(道筋)が見えない状況で混乱を極め、何をしたいのかわからないと感じて、決められたことをするというよりはやらなければいけないことをしていた職員が多かった。一方で、計画内で決められていた役割を始めたものの、それに対して疑問を感じたという声もあった。

#### <全般>

明確な方針・方向性を伴う指揮系統が欠如していたと感じられていた。時系列に沿って、役場全体を見据えた人員配置、役割分担、マネジメントができず、これができることが必須であり今後の課題として繰り返し、複数の職員から語られた。

避難所の対応で個別にマンパワーが割かれたため、組織的な動きができなかった。また、頑張る課に業務が集中し、全体的に各課の本来業務に沿った災害対応業務に支障が生じた。

特に若手職員は、脈絡のないように思われる人事異動を経験し、それに順応するきつきさを感じていたようである。

今回は、平時からの業務も緊急的に割愛されることがないという嘆きが聞かれ、全体的に震災業務の付加によるマンパワー不足が生じている状況である。

交代で休むようにローテーションを組む、課内での適切な業務配分をする、課内のチームワーク形成を図るなど、課内でのマネジメントが鍵となる。

職員間・部署間の情報共有ができない点は、庁内の体制とも関連する点であり、多くの職員が感じていた。

### d) 「広域での対応」

県には情報収集と調整役として動いて欲しかった、という声や県の調整の自治体間の連携が必要であるという意見など、県に対してより明確な役割分担を期待する声が多く聞かれた。さらに、国や県に対して現場での優先順位を反映した適切なタイミングで支援制度の打ち出しを出して欲しいという意見もあった。

### e) 「防災計画と備え」

#### <公共施設>

庁舎内で生活用水を確保できず、トイレの衛生状態が一時保てないなどの支障が生じた。庁舎に関しては、ロビーが占有されて、業務に支障が出たり、電源が失われたこともあった。

避難所となった特に小学校に関して、避難所になるこ

とを想定していないおらず、トイレが小さく和式であったり、今後の改修が必要である。しかし、そのコスト面の課題もある。

#### <全体>

防災計画が活かせなかったという声は非常に多かった。その理由として、災害の種類により対応が異なり、必要なことが計画されていなかった、水害のように準備することができず、防災計画を見直すことができなかった、防災計画が周知されておらず、職員の認識が不足していた、などがあつた。

#### <今後について>

経験や振り返る中で、語られた今後の方策に関して、稀な経験から得た重要な事柄を繋いでいくのは難しいながらも、積極的に他自治体の支援に出向き、参加し、今回の経験から得たことを生かすようにするという声が少なからずあつた。

職員の動きを振り返りながら時系列で必要な作業を洗い出し、防災計画を見直し、内容検討する必要があると多くの職員が感じていた。計画に関しては中身もメディアなどの形態も実効性のあるものにすべきという意見が出された。また、住民の自主防災組織を自助・共助ができるようにしておく必要があるという意見もあつた。

より個別具体的な内容として、昨今急速に普及したモバイルデバイスへの対応の必要性、庁舎におけるタンク設置など生活用水確保の方策を検討すべき、各課特有の対応に関して振り返り、マニュアル作成などの対応策を講じる、などの意見が出された。

#### f) 「住民のモラル」

被災者から「被害者」になってしまうことへの疑問やわだかまりが感じられていた。一個人として、避難所での不誠実な行動など人間性を疑う行動に葛藤していた。子どもたちが率先して動くのに、避難所の生活で自立性を喪失し依存状態にある大人に対する嘆きが語られた。このような依存の強化に嘆きながら、避難生活が長引く中で、要求が変化していくが応えるべきか考えながら対応していたようである。

災害対応の中で、住民のやり場のない怒りの矛先になっているのを感じ、懸命に動いていても住民から苦情を言われる辛さは実直な気持ちである。一方で、地震を契機に防災・減災意識の高まる地域の様子などで、期待できる変化もある。

#### g) 「人間関係の変容（職場、地域）」

##### <職場環境>

災害対応で衝突が生じ、時として業務の遅延につながったこともあるほどである。その要因となるのが、業務負担の不平等性であり、これにより感じるときつきが増す。

課内では職場の上司と同僚の気遣いや雰囲気づくりで

チームワークをもって苦境を乗り越えることができ、現在チームの状態は以前よりも良いという課も複数あつた。課どうしても、衝突のおかげで、関係性がよくなったという事例もあつた。今、全庁的に少なからず顕在、潜在している職員間のわだかまりを解消したいと多くの職員が思っている。

##### <地域>

災害対応の中で、住民の怒りの矛先になり、関係性が壊れてしまったことも少なからずあつた。

#### h) 外部支援（他自治体、ボランティア等）

避難所のニーズとボランティアのシーズをマッチングさせるのは難しく、個人ボランティアの調整は大変である。このような手間から、善意と対峙することもある。何が必要で、どうするかに関して、主導権は誰が握るべきかということを開く局面であつたと言える。

他自治体、医療専門家集団、防災専門 NPO などとにかく感謝し、次は私たちが担う番であるという認識が大半であつた。このような経験から、ほかの自治体の支援に行けばよかつたという後悔も語られた。

国から防災のプロをコーディネーターとして国から派遣してほしいという要望があつた。大学の役割として期待することとして、概観的に優先順位を決めていくことを支援、ただ話を聞く、データ化、データの整理などが挙げられた。

#### i) 「支援の方策・あり方」

現場では、職員として、職員たちは逃げないで取り組むようにしてきた。罹災証明発行など、方針が明確にできない段階で始めることで自分たちが把握しきれいでないので、説明不足となり住民の十分な理解を得ることができず、混乱が生じたり余分な作業が双方に生じたことがあつた。

仮設住宅に入っている人だけではなく、みなし仮設にはいっている人たちの支援策を講じるべきであるという認識が語られた。一方で、みなし仮設に入っている人たちの支援をする為に情報把握と共有が必要だが、個人情報観点で課題もあるという指摘もあつた。

自治体運営に係る通常業務もある中で、復興関連業務のバランスをどのように取るかということも考えなければならぬ、大きな方針として、住民との役割分担による復興プロセスを目指すべきである、というような認識があつた。

具体的な観点から、復興住宅の確保に対する心配、不安、震災の影響を受けた高齢者の生活を維持し、健康を守る為の支援のあり方に工夫が必要であることも語られた。

#### j) 「支援制度」

必要となる頻度が低い被災証明書の発行に関して、「念のため」として取りに来る住民に対して説明が必要

となり、手間がかかるという現場の状況が語られた。

制度全般で、近隣の自治体間で足並みをそろえて制度を運用する必要があるが、特に罹災証明書に関してこの点は重要である。なぜなら、全てが罹災証明書によるにもかかわらず、その基準が確固たるものではない状況である。これに対する疑問や抗議の意見は少なからずあった。その他、「一律配布」について「公平な支援」に対する疑問とジレンマが感じられていたり、過剰な支援を提供しているのではないかという意見もあった。

罹災証明書に関しては関わる業務が過剰なほど多く、上述の他に、際限なく繰り返される二次調査をどの程度認めるべきかなど検討すべきであろう。

#### k) 「個人の復興に対する思い」

多くの職員が震災をバネにした復興を目指したいと感じていた。被災した住民一人一人が1日でも早く生活再建できるように支援するべきで、そのためにまずは復旧という側面もあるという考えもあった。活用できる資源を生かしながら、経験を生かした日常業務の活動展開で復興を目指したいという思いも語れた。「一番早く、復興を果たした自治体」になりたい。

### (3) 私的なこと

#### a) 「家族／自宅」

家族の安全は確保するよう努めたが、家族の安否状況がわからないため心配な時もあったようである。家族の支えなくして復興業務に専念してくることはできなかったが、幼い子どもに会えないことの葛藤、罪悪感があったり、親、子供、配偶者への負担に対して、申し訳ないという思いもあった。自宅の被害も大きく、公務員だから対応できなかったこともあるのも事実。

#### b) 「肉体的ストレス」

多くの職員が7月中旬ぐらいまで不休の日々であった。役所で寝泊まりが長く続いた。また、車中泊した職員も複数名いる。非日常的な生活の中で、喫煙再開、余剰支援物資の消化で偏った食生活不健康な生活習慣が定着したり、風呂に入れないなどで、平時のように動けない状態であった。

#### c) 「精神的ストレス」

当初は、公務員という使命感で動いてきた。仕方ないと思う一方で、どうしようもないジレンマを感じることもあったのも事実である。正解がわからない状態で、終わりも見えない、安らげる場所がなく、息抜きができないなどストレスフルな生活状態が継続した。特に若手職員たちの中で、恐怖、不安を感じて、涙を流したこともあった者も少なからずいる。メンタルヘルスに支障をきたし療養中の職員もいるなど、厳しい状況が存在する。

## 5. 考察

ここで、結果の中で見えてきたことを踏まえ、網羅的ではないが幾つかの観点で考察してみたい。

### (1) 指揮系統の欠如が大きな反省点

まず、特に初動の段階で、指揮系統がなく方針が不明確なまま進めていった、進んでいったというのが大きな反省点であると言えよう。

経験したことのない震災で、そもそも防災計画にも盛り込まれていない、想定外の事柄が多く存在し、どのような窓口が必要なかがわかっていなかった。フェーズに応じて時間経過とともに修正していくべきだが、初動の際に人員の配置が把握されていなかったため、立て直しに時間がかかり長引いてしまった。初めての経験であり、道筋が見えないためにできなかった側面は否めないが、概観する司令塔が存在すれば、より迅速な立て直しができただろうのではないかと。指揮系統と並んで、立て直すための情報を十分に収集できなかったことも時間を要した背景にあると言える。

体制の立て直しがより迅速にでき、業務配分をうまくできれば職員同士、課同士の衝突は皆無までは至らないにしても、現在残ってしまっているしこりは少し小さかったかもしれない。

加えて、支援をどのように進めるか、例えばどのように支援物資に関する情報を集約し配分するかという細かい事柄に関して、マクロ的な方向性や方針がないまま進み、実行する統制システムをつくるのに時間を要した。

支援の軸となる避難所及び支援物資の扱いはルールづくりが肝となる。その構築に時間を要したのは、全体的な方針や方向性が定まらないからであろう。

指揮系統システムに関しては、明確な方針や方向性が全庁的に伝わり、それに沿った動きができることは前提である。加えて、被災対応に必要な機能に対して、必要で誰が（どの課や役職）がその機能を担うのか、という体系が腑に落ちるかたちで明記しておく必要があるであろう。

### (2) 広域での対応、国・県のサポートに存在する課題

立て直しに時間を要したのは、経験がないという点が大きな要因であることは事実である。したがって、これまでの全国の被災経験からの知見を蓄積している国からのサポートは重要である。加えて、県内自治体の状況を概観する立場にある県が、国と自治体とのパイプ役と自治体間のコーディネイト役を果たし、サポートしていくことが期待される。もちろん、県にとっても初めての経験であり試行錯誤しながらの対応であり、精一杯の状況であっただろう。しかし、声をあげて要望しても向き合っているように感じられない局面も数多くあったようである。このような感覚が、県と自治体との連携ができなかったという課題の認識を増幅させている印象を受ける。

市町村自身も災害対応という移りゆく状況の中で、優先順位を明確にし、適切に組織としてやるべきことの機能を果たすために人員配置する判断力と実行力が必要である。これは、県や国についても言えることであろう。市町村は国民、県民の命を守るために動いているとすると、市町村支援を優先順位の高いものとして位置付け、特に人、情報といったソフト面での資源を投下することが必要であると思われる。

### (3) 平時の組織の状態も重要

指揮系統の欠如に関する認識、課題として大きな点であったことはこれまで述べてきた。

一方、職員の多くの発言の中に「指示を待つ」というニュアンスが多分に感じられたのも事実である。例えば、職員の配置が把握できていないということに気づいた時点で、それをするためのアクションを起こす、提案することができなかつたらどうか。腹をくくり自分たちでやってやろうと業務をこなしていった課では、結束力は強く対応策を講じる過程で課としての力を高めていた。そのような課の特徴として、課長や係長を皆が褒め、「このメンバーでよかった」と発言していおり、無力感を感じている課と異なる点であった。

関係性に関する結果の中で、平時の様子が映し出されるという発言もあったが、平時から声を出して、認め合う、チームワークが出来る組織づくりを進める必要があるように思われた。

### (4) 振り返りをしっかりと、詳細な検証に基づく今後を考えることが必要

今回の「語らん会」は課題を大まかに洗い出すという点で意義があったと思われる。しかし、今後の防災計画や備えに関して、詳細に検証が必要であり、職員の多くがその必要性を感じている。御船町では次期策定に向けて平成 29 年度に防災計画の見直しを行う予定であり、今回の計画を踏まえて活用できるものにするために、洗い出された課題を分野や業務に仕分けして詳細を検証する意義はあり、必要であると思われる。また、行政組織内のみでなく、地域全体を視野に入れた防災計画は、昨今盛んに論じられている今後の地域コミュニティのあり方の中核と大きく重なるものであり、地方創成という大きな流れの中で生かされる防災計画を目指して、検証も進めるべきであろう。

振り返りを継続することの重要性のもう一つの観点では、災害対応で生じた庁内のわだかまり解消や今後の組織づくり、改善全般に有用であると思われる。特に若手の声を聞いてほしいという課長や係長の意見は多く、声になっていないものを拾い上げていくプロセスは、組織にとって多面的な効果を持つと思われる。

## 6. おわりに

今回職員に震災対応について語ってもらう機会を通して、大枠での課題が見えてきたということは大きな収穫である。一方で、これからさらに検証することは重要であると思われる。辛い経験であったことは否定できないが、これをプラスに転じるようなものにしたという多くの御船町職員の思いを、形にすることを私たちも町を

サポートしてしながら継続的に進めていきたい。

謝辞：災害復興対応業務でお忙しい中、業務時間終了後に時間をとりご参加いただき、時として思い出すが辛いこともあったと思いますが、語ってくださった御船町の職員の方々に心より感謝しております。

(付録)

表-1 「語らん会」で語られた内容から整理した震災対応の課題や必要な対応策

	見えてきた現場の状況と問題・課題と必要な対応策
職務のこと	<p>情報提供・収集</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;情報収集&gt; <ul style="list-style-type: none"> <li>情報の収集に難航した</li> <li>職員間の情報共有と連絡方法が確立できなかった</li> <li>主な地域の情報は民生委員、区長から提供</li> </ul> </li> <li>&lt;情報提供&gt; <ul style="list-style-type: none"> <li>公平な、徹底した情報提供方法のあり方を検討すべき</li> <li>納得が得られるように伝えるべき内容（方針が未定であるため伝えられない時にどうするか、背景、原因を伝えるなど）を考えなければならない</li> <li>県外居住家族、精神疾患をもった住民など特別な問い合わせもあった</li> </ul> </li> <li>&lt;マスコミ&gt; <ul style="list-style-type: none"> <li>「報道されない」という苦痛を感じた</li> <li>マスコミによって引き起こされる混乱（益々手がかかる現状）により対応に苦慮した</li> </ul> </li> </ul>
避難所の支援の ありかた	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;支援物資&gt; <ul style="list-style-type: none"> <li>物資不足は1週間未満で、その後は想定外に多い受け入れをすることに</li> <li>夜間の受け入れは職員の体力を消耗した</li> <li>管理場所が適切ではなく、移動しなければならなかった</li> <li>処置に困る支援物資：生もの、造り手・出処がわからないもの、数量が少ないもの、古着</li> <li>助かるもの：乾電池、未開封の飲料水、α米</li> <li>ブルーシートは命綱</li> <li>場当たりの配布が大きな災難となった</li> <li>通常の生活環境が整ってきても支援物資を提供し続ける必要があるのか疑問</li> <li>全員に行き渡らないものに、必要のないものなどの公平な配布の仕方に悩んだ</li> <li>支援物資の避難所間の調整と全体的なニーズの把握、発信をできる仕組みや仕掛けがあると良い</li> <li>支援物資が必要となる人数を推計していなかった（地震という甚大災害かつ長引く避難生活を想定していなかったので）</li> </ul> </li> <li>&lt;避難所の運営&gt; <ul style="list-style-type: none"> <li>役割分担が必要（役場のすべきことを明確に、外部者・第三者の力を借りる）</li> <li>運営は避難者・避難所利用者に任せるべき</li> <li>コミュニティの形成とコミュニティ内の調整に配慮が必要</li> <li>リーダーシップと自主性の必要性</li> <li>避難者の力を生かすべきだった</li> </ul> </li> </ul>
庁舎内の体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;震災直後の状況&gt; <ul style="list-style-type: none"> <li>地域防災計画内の人員配置、各課の役割分担を確認できなかった</li> <li>震災直後の場当たりの人員配置（とその一時的期間の継続）</li> <li>何をしたいのかわからない・先（道筋）が見えない</li> <li>やらなければいけないことをする（決められたことはない）</li> <li>計画内で決められていた役割に疑問</li> <li>要支援者等の安否確認に注力した</li> <li>震災の影響で通勤ルートが危険な状態で役所に来るのに不安</li> </ul> </li> <li>&lt;全般&gt; <ul style="list-style-type: none"> <li>明確な方針・方向性を伴う指揮系統の欠如</li> <li>時系列に沿って、役場全体を見据えた人員配置、役割分担、マネジメントができなかったが必要である</li> <li>組織的な動きができなかった</li> <li>避難所の対応でマンパワーが割かれた</li> <li>頑張る課に業務が集中してしまう</li> <li>各課の本来業務に沿った災害対応業務に支障が生じた</li> <li>脈絡のないように思われる人事異動がきつかった</li> <li>震災業務の付加によるマンパワー不足</li> <li>平時からの業務が割愛されない状況</li> <li>課内でのマネジメントが鍵（交代で休むようにローテーションを組む、課内での適切な業務配分をする、課内のチームワーク形成を図る）</li> <li>職員間の情報共有ができなかった</li> <li>電話対応に関わる役割分担も考えておくべき</li> </ul> </li> </ul>
広域での対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>現場での優先順位を反映した支援制度の打ち出しを。適切なタイミングで出して欲しい</li> <li>県には情報収集と調整役として動いて欲しい</li> <li>県の調整の自治体間の連携が必要である</li> </ul>

□表-1 続き(1)

見えてきた現場の状況と問題・課題と必要な対応策	
職務のこと(続き)	
防災計画と備え	<p>&lt;公共施設&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・庁舎内で生活用水を確保できず、トイレの衛生が一時保てないなどの支障が生じた</li> <li>・庁舎ロビーが占有されて、業務に支障が出た</li> <li>・庁舎の電源が失われた</li> <li>・避難所になることを想定していない、小学校の構造(トイレが小さく和式など)</li> <li>・改修に必要なコストを誰がみるのか</li> </ul> <p>&lt;全体&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・防災計画が活かせなかった</li> <li>・災害の種類により対応が異なり、必要なことが計画されていなかった</li> <li>・水害のように準備することができなかったため、防災計画を見直すことができなかった</li> <li>・職員の認識不足</li> <li>・防災計画が周知されていない</li> </ul> <p>&lt;今後について&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・このようなことが少ない経験から得た重要な事柄を繋いでいくのは難しい</li> <li>・積極的に他自治体の支援に向い、参加し、今回の経験から得たことを生かすようにする</li> <li>・特に時系列で必要な作業を職員の動きを振り返り防災計画を見直し、内容検討する必要がある</li> <li>・実効性のある計画にしなければだめ</li> <li>・住民の自主防災組織を自助・共助ができるようにしておく必要がある(個別・具体的な内容)</li> <li>・モバイルデバイスへの対応を考慮すべき</li> <li>・生活用水確保の方策を検討すべき</li> <li>・各課特有の対応に関して振り返り、マニュアル作成などの対応策を講じる</li> </ul>
住民のモラル	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災者から被害者になってしまう</li> <li>・避難所での不誠実な行動など人間性を疑う行動に、葛藤する</li> <li>・子どもは率先してうごくが、大人には自立性の喪失、依存が生じてしまう</li> <li>・要求が変化していくが応えるべきか</li> <li>・災害対応の中で、住民のやり場のない怒りの矛先になっているのを感じる</li> <li>・懸命に動いていても住民から苦情を言われる</li> <li>・一方で、地震を契機の期待できる変化</li> </ul>
人間関係の変容(職場、地域)	<p>&lt;職場環境&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害対応で衝突が生じ、時として業務の遅延につながった</li> <li>・業務負担の不等性があると感じるときつきが増す</li> <li>・職場の上司と同僚の気遣いや雰囲気づくりでチームワークをもって苦境を乗り越えることができ、現在チームの状態は以前よりも良い</li> <li>・平素の膿がでるようなもので、平素からの職場の関係性がこのような機会にでる</li> <li>・衝突のおかげで、関係性がよくなった</li> <li>・職員間のわだかまりを解消したいと思う</li> </ul> <p>&lt;地域&gt;</p> <p>災害対応の中で、住民の怒りの矛先になり、関係性が壊れてしまう</p>
外部支援(他自治体、ボランティア等)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ありがたいが、受け入れに手間がかかり、善意との対峙することもある</li> <li>・個人ボランティアの調整が大変、避難所のニーズとボランティアのシーズをマッチングさせるのは難しい</li> <li>・主導権は誰が握るべきか</li> <li>・とにかく感謝し、次は私たちが担う番である</li> <li>・他の自治体の支援に行けばよかったという後悔</li> <li>・他自治体の支援はとても助かった。具体的には：調整役、罹災証明書に関わる被災した家屋の調査</li> <li>・医療専門家集団や保健師の支援はとても助かった。具体的には：急性期の医療支援、介護に関わる医療と夜勤代替</li> <li>・自衛隊のお風呂の支援は大変ありがたかった</li> <li>・国からのリエゾンは有意義な支援を提供してくれた防災のプロをコーディネーターとして国から派遣してほしい</li> <li>・大学の役割として期待するのは、概観的に優先順位を決めていくことを支援、ただ話を聞く、データ化、データの整理など</li> </ul>
支援の方策・あり方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・逃げないで取り組むようにしてきた</li> <li>・罹災証明発行に関して方針が明確にできない段階で始めると住民の十分な理解を得ることができず、混乱が生じたり余分な作業が双方に生じた</li> <li>・仮設住宅に入っている人だけではなく、みなし仮設には入っていない人たちの支援策を講じるべき</li> <li>・みなし仮設に入っている人たちの支援をする為に情報把握と共有が必要だが、個人情報の観点で課題がある</li> <li>・通常業務と復興関連業務のバランスをどのように取るか</li> <li>・住民との役割分担による復興プロセスを目指すべき</li> <li>・復興住宅が確保できるか心配</li> <li>・震災の影響を受けた高齢者の生活を維持し、健康を守る為の支援のあり方に工夫が必要</li> </ul>
支援制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災証明書の必要性が低い手間がかかる。本当に必要か</li> <li>・近隣の自治体間で足並みをそろえて制度を運用する必要がある</li> <li>・「一律配布」について「公平な支援」に対する疑問とジレンマを感じる</li> <li>・過剰な支援を提供しているのではない</li> <li>・全てが罹災証明書によるにもかかわらず、その基準が確固たるものではないことに対する疑問</li> <li>・二次調査をどの程度認めるべきか。現場の負担は大きい</li> <li>・罹災証明書の発行に関わる業務が過剰</li> </ul>
個人の復興に対する思い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・震災をバネにした復興を目指したい</li> <li>・農業者の多くにとってはまずは復旧という側面もある</li> <li>・活用できる資源を生かしながら、経験を生かした日常業務の活動展開で復興を</li> <li>・1日でも早く生活再建できるように支援する</li> <li>・「一番早く、復興を果たした自治体」になりたい</li> </ul>



表-1 続き(2)

	見えてきた現場の状況と問題・課題と必要な対応策
私的なこと	
家族/自宅	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家族の安否状況がわからないため心配な時もあった</li> <li>・家族の安全は確保した</li> <li>・家族の支えなくしてできかったが、親、子供、配偶者への負担（申し訳ない）</li> <li>・幼い子どもに会えないことの葛藤、罪悪感があった</li> <li>・自宅の被害も大きい</li> <li>・公務員だからできなかったこともある</li> </ul>
肉体的ストレス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・役所で寝泊まりが長く続いた。不休の日々（7月中旬ぐらいまで）</li> <li>・車中泊した</li> <li>・非日常的な生活の中で、不健康な生活習慣（喫煙再開、余剰支援物資の消化で偏った食生活）</li> <li>・風呂に入れない</li> <li>・今までのように動けない</li> </ul>
精神的ストレス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公務員という使命感で動いてきた</li> <li>・仕方ないと思う一方で、どうしようもないジレンマを感じることもある</li> <li>・正解がわからない状態で、終わりも見えない</li> <li>・息抜きができない</li> <li>・安らげる場所がなかった</li> <li>・同世代の職員で話すことで、息抜きになった</li> <li>・恐怖、不安を感じて、涙を流したこともあった（誰が助けてくれるの?）</li> <li>・メンタルヘル스에支障をきたし療養中の職員もいる</li> </ul>

## 7. 参考文献の引用とリスト

- 1) 八木寿明. (2007). 被災者の生活再建支援をめぐる議論と立法の経緯. リファレンス 2007.11: 国立国会図書館調査及び立法考査局.
- 2) 御船町人口ビジョン. (2015). [http://portal.kumamoto-net.ne.jp/town\\_mifune/base/upload/p107952\\_95\\_21\\_dnazo2q3.pdf](http://portal.kumamoto-net.ne.jp/town_mifune/base/upload/p107952_95_21_dnazo2q3.pdf)
- 3) 御船町町勢要覧【資料編】(2015). [http://portal.kumamoto-net.ne.jp/town\\_mifune/base/upload/p108943\\_94\\_22\\_lcy8cm6r.pdf](http://portal.kumamoto-net.ne.jp/town_mifune/base/upload/p108943_94_22_lcy8cm6r.pdf)
- 4) 総務省. (2016). 類似団体別承引数状況（熊本県）. [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/gyousei/ruiji-dantai/syokuin-su\\_h26-43.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/gyousei/ruiji-dantai/syokuin-su_h26-43.html)