

基礎自治体の職員がもつ災害対応施策への認識 に関する実態調査

角崎 巧¹・五艘 隆志²

¹正会員 株式会社五星 顧問 (767-0011 香川県三豊市高瀬町下勝間670-1)

(調査実施時点) 高知工科大学地域連携機構 防災対策監

E-mail: kakusan0624@hotmail.co.jp

²正会員 東京都東京都市大学工学部都市工学科准教授 (〒158-8557 東京都世田谷区玉堤1-28-1)

E-mail: tgoso@tcu.ac.jp

基礎自治体職員に対し、各種災害対応施策に関する理解度や自身の役割に関する認識などに関するアンケート調査を実施した。アンケートでは災害のフェーズをⅠ.事前の防災計画、Ⅱ.発災時の応急対策、Ⅲ.発災後の復旧・復興期対策に分け、それぞれに対する各職員の回答を得た。その結果、各種計画の周知はある程度されているものの、理解度には部局ごとの差がみられた。また、建設や消防といった防災に関連が多い部局では各種計画において自身が活動する上での整合性や実効性に懸念を持っている状況も明らかとなった。今後の計画改定においては、こういった点を十分踏まえる必要があることが示唆された。

Key Words : disaster management, municipal government, questionnaire

1. 災害対応における基礎自治体職員の重要性

基礎自治体には具体的な住民の避難計画や平常復帰への支援計画、住民合意の下での土地利用や施設整備計画などといった復旧計画と、復興計画の事前準備が求められ、角崎ら¹⁾は基礎自治体での災害マネジメントシステム構築の重要性を論じた。一方で、1990年代後半以降の基礎自治体に対する行財政改革や合併などの施策により、組織改革、行政経費削減、人員削減といった組織のスリム化が推進された。行政に対する住民の要求が多様化し増大する一方、担当職員の削減や合併に伴う人事異動により地域との関わりが希薄となり、地域に密着してきた行政執行が出来なくなっているという指摘が行政組織内外からなされている。本稿は、被災が想定される沿岸部の基礎自治体（人口約3万人）の職員に対するアンケート調査を実施し、組織と職員の防災意識の実態を把握し、防災対策上の組織と個人の問題点や課題を明らかにすることを試みたものである。

2. アンケート調査の経緯と概要

土木学会建設マネジメント委員会「地方自治体におけ

る災害マネジメント研究小委員会」と高知工科大学地域連携機構は共同で高知県内の市町村への災害マネジメント導入への取り組みを継続的に行ってきた。その一環として、最も先進的であった高知県香南市をフィールドとし、市長からも賛同を得て、同市における南海トラフ地震などの災害に対する地域防災計画を始めとした諸計画について、職員が考えている必要性和内容の認識度、緊急時業務の理解度などを調査することとなった。これにより、組織の問題点や課題を明らかにして防災業務への対応力を向上させるとともに、第一線に立つ職員の防災意識を向上させ、緊急時により実効性のある防災対策の実施体制の確保を図るための施策を見出そうとした。

アンケートの実施に当たっては新型コロナ感染対策から庁内の全職員536名に対し、2020年7月下旬から庁内LANを活用して事前に災害マネジメントのイメージ図、ロジックモデルや防災対策業務WBS（Work Breakdown Structure）、アンケート調査票などの資料を提示し、併せて2020年9月中旬には各課の代表職員を対象とした主旨説明会も開催し2020年10月末を目途にアンケート調査を開始した。その結果288名（回答率53.7%）から回答を得ることが出来た。以下、その結果について報告を行う。

3. 分析結果

アンケートでは、現在開示されている地域防災計画をはじめとした各部門にかかわる災害関連の計画・マニュアル類の内容について職員がどのように考えているかについて質問を行った。質問は、災害の3段階のステージ（Ⅰ.事前の防災計画、Ⅱ.発災時の応急対策、Ⅲ.発災後の復旧・復興期対策）ごとに、1)行動計画（事前の準備から復興までの一連のプロセスで具体的な対応が記述されているか）、2)整合性（緊急時の応急対応が復旧復興計画や既存の諸計画との整合性が取れているか）、3)実効性（防災対策は計画通りに実行ができるか）、4)代替性（緊急対応の執行に支障が生じてでも計画通りに実行できるのか）について、各職員がどのように考えているかをYes、Noで回答してもらう形式とした。また、回答が難しい場合として無回答も許容することとし、これを集計上はUnknownとして整理した。その結果を表-1に示す。以下に回答内容についての考察を記載する。

(1) 現行計画に対する災害ステージごとの4指標（行動計画、整合性、実効性、代替性）の回答率からみた分析

a) 行動計画に対する回答

ステージが進む毎に「Yes」が46.4%から28.5%まで減少し、「Unknown」が17.1%から41.9%まで増加した。つまり、職員はステージが進行するごとに行動計画の具体性が下がっていると考えている。現在職員に提示されている諸計画（地域防災計画、応急期機能配置計画など）は行動計画として策定されているが、内容を見ると事前の準備から復興までの一連のプロセスを示す具体的な対応策が十分に記述されていないと感じられていることがこの結果の原因になっていると考えられる。

b) 整合性に対する回答

ステージ全体にわたり「Yes」が約20%前後と少なく「Unknown」が約半数を占めている。これは大半の職員が関連する庁内の諸計画を理解しておらず、計画の整合性については判断できないことを示している。この要因として、職員への周知度が低いことと、計画自体の整合性の低さ、およびこれら両方が考えられるため、確認が必要であると考えられる。

c) 実効性に対する回答

ステージ毎に「Yes」が37.3%から22.1%まで減少し、「No」は28.0%から34.6%、「Unknown」は34.7%から43.3%と増加している。これは、事前計画は計画通り実行できても緊急対応や復旧・復興期には、詳細な行動計画であるWBSと具体的業務指示書が十分整備されていないために、計画通りには実行できないと不安を感じていることを示していると考えられる。

d) 代替性に対する回答

表-1 ステージ毎の4指標の平均回答割合

ステージ	指 標	Yes	No	Unknown
ステージⅠ	行動計画	0.464	0.365	0.171
	整合性	0.225	0.297	0.478
	実効性	0.373	0.280	0.347
	代替性	0.323	0.304	0.372
ステージⅡ	行動計画	0.385	0.372	0.243
	整合性	0.250	0.298	0.453
	実効性	0.254	0.349	0.397
	代替性	0.237	0.314	0.450
ステージⅢ	行動計画	0.285	0.296	0.419
	整合性	0.185	0.316	0.499
	実効性	0.221	0.346	0.433
	代替性	0.206	0.341	0.454

「Yes」がステージ毎に減少しステージⅠでは32.3%だったがステージⅢでは20.6%となり、「Unknown」はステージⅠだったものが37.2%からステージⅢで45.4%まで増加した。これは上記(3)と同様に緊急対応や復旧・復興期には代替性に不安があることを示していると考えられる。

e) 4指標からみたまとめ

これらのことから、各職員は現在の防災計画が各ステージを通じた行動計画とはなっておらず、関連する諸計画や防災計画内の整合性にも疑問を持ち、計画の実効性と非常時の代替性にも懸念を抱えている可能性が示唆される。これは各種防災計画自体の不備もあるが、職員への防災計画の周知不足、不十分な情報の発信と共有、担当部署間の連携不足などが重なり合っていることが原因であると推測される。

(2) 所属部署による回答傾向の違いに関する分析

多くの設問において属性(担当部署)による対応の違いがみられた。ステージ(ステージⅠ～ステージⅢ)毎に4つの指標(行動計画、実効性、整合性、代替性)についての担当部署の「Yes、No、Unknown」の比率をレーダーチャート(図-1)に表示し、属性によるバラツキの原因の分析を行った。この他、各ステージ毎の「Yes、No、Unknown」の比率についても整理したが、本稿では紙面の都合上割愛した。なお、図中のS1～S3は「ステージⅠ～ステージⅢ」を示している。

a) 一般事務(122名：図中オレンジ色表記)の傾向

図-1-1の全ステージにおける「1.一般事務」の「Yes」は「5.建設・防災」よりやや少ないが、それに次いで多い。図-1-2の全ステージにおける「No」は30～40%となっており、全属性の平均的な数値と近い。図-1-3の全ステージにおける「Unknown」も全属性の平均的な数値と近い。また、本図には示せなかったが、「Yes」の回答はステージを経るごとに減少し、「No」の回答はステージを経ても変動は少なく、「Unknown」はステージ毎

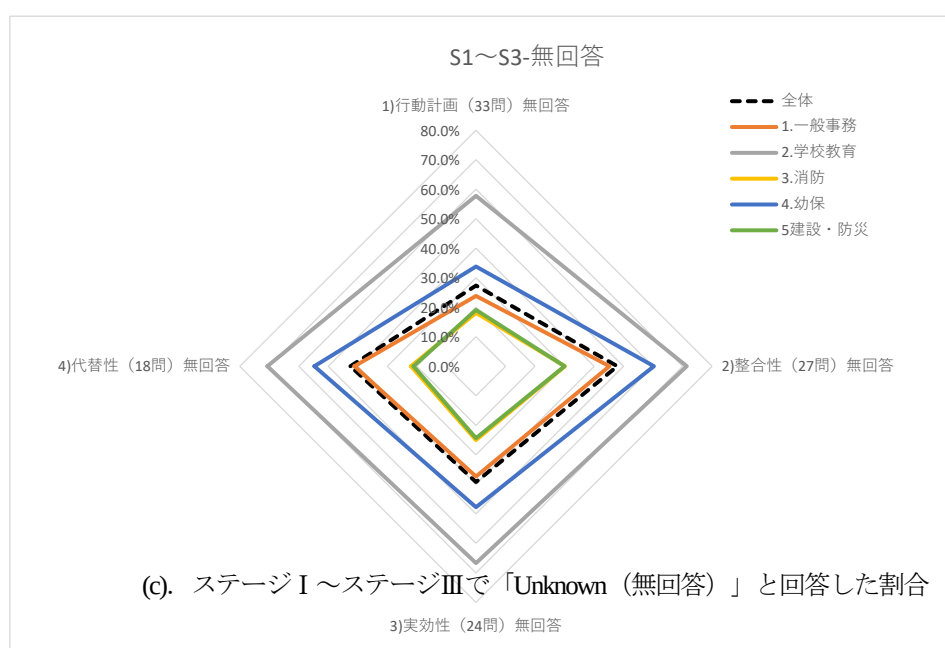
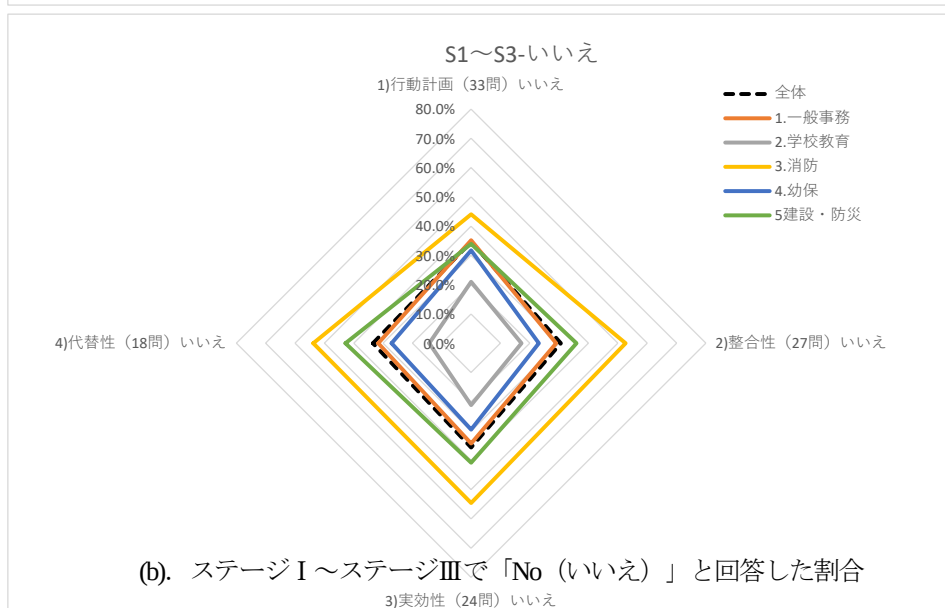
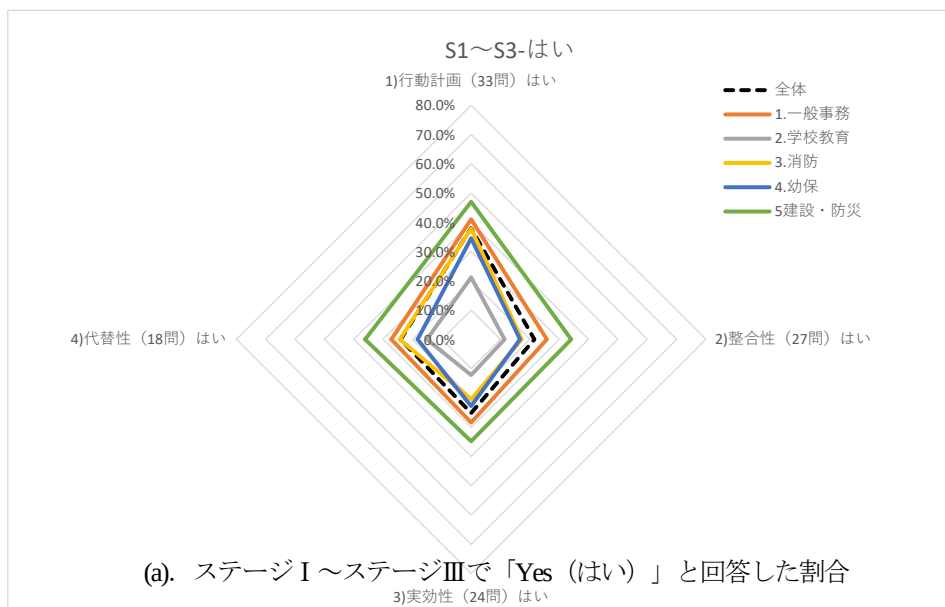


図-1 ステージⅠ～ステージⅢ全体における「Yes (はい)」「No (いいえ)」「Unknown (無回答)」の属性別割合

に増加する傾向がみられた。

b) 学校教育（14名：図中灰色表記）の傾向

図-1-1の全ステージにおける「2.学校教育」の「Yes」は各部門で最も少ない。図-1-2の全ステージにおける「No」も最も少ない。図-1-3の全ステージにおける「Unknown」は各部門で50-70%近くとなり最大である。また、本図には示せなかったが、「Yes」は、各ステージを通じて10~20%、復旧期（S3）は特に少なかった。

c) 消防（43名：図中黄色表記）の傾向

図-1-1の全ステージにおける「3.消防」の「Yes」は20~40%となっており、全属性の平均的な数値と近い。図-1-2の全ステージにおける「No」は45~55%となっており、全属性で最も多い。図-1-3の全ステージにおける「Unknown」は10-20%となり各部門で最小である。また、本図には示せなかったが、「Yes」は、各ステージを通じて10~50%、復旧期（S3）は10~20%と減少した。

d) 幼保（89名：図中青色表記）の傾向

図-1-1の全ステージにおける「4.幼保」の「Yes」は20~30%となっており、全属性の平均より若干低い数値となった。図-1-2の全ステージにおける「No」も20~30%と、全属性の平均より若干低い数値となった。図-1-3の全ステージにおける「Unknown」は30-50%で全属性の平均より若干高い数値となっている。また、本図には示せなかったが、ステージが進む毎に「Yes」と「No」が減少し「Unknown」が増加する傾向もみられた。

e) 建設・防災（20名：図中緑色表記）の傾向

図-1-1の全ステージにおける「5.建設・防災」の「Yes」は40~50%となり、全属性の平均を上回った。図-1-2の全ステージにおける「No」は35~45%と全属性の平均の回答率に近い値である。図-1-3の全ステージにおける「Unknown」は20-30%となり各部門で最小である。また、本図には示せなかったが、「Yes」は、各ステージを通じて30~50%と最も多く平均を上回っていた。

図-1-3の「Unknown」の全体平均が20~50%（4割程度）となっていることから、各種計画は概ね6割程度は周知されているものと推察される。一方で、図-1-1「Yes」よりも図-1-2「No」の方が多く、各種計画の理解度には課題が残っていることがわかる。ステージが進むごとに「No」や「Unknown」が増加する傾向がみられることは、各種計画自体の整合性や実効性に関する職員の懸念を示しているものと考えられる。

「学校教育」や「幼保」といった災害対応業務とは関係が薄い職員の回答には「Unknown」が多く、その割合はステージを追うごとに増加する傾向がみられた。一方、「消防」や「建設・防災」など災害対応業務に近い部局では全体的に「No」が多く、「Unknown」が少なかった。「No」の割合がステージごとに増加しており、具体的な課題認識を持っていることが推察される。

上記のように、各種計画の策定と周知は一定程度進んでいるものの、各職員の具体的な行動計画への認識向上については途上にあるものと考えられる。これは職員個々の意識の問題よりも、各種計画の具体性や整合性・実効性によるところも大きいと考えられ、改定に向けた留意事項になってくるものと考えられる。香南市においては、当アンケートの実施前後のタイミングから、各種計画の具体化、関係部署への周知、行動計画の策定などを継続的に実施しており、当調査の結果も反映して、防災活動の充実に取り組んでいる。

謝辞：当調査においては香南市長以下、防災関連部局を中心とした職員の皆様に多大なるご協力をいただいたことをここに感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 角崎巧, 五艘隆志, 草柳俊二：基礎自治体における災害マネジメントシステムの構築-防災・減災から災害マネジメントへの転換-, 土木学会論文集 F4（建設マネジメント）, Vol.71, No. 4, I_73-I_84, 2015 (2021.10. 受付)

4. まとめ

QUESTIONNAIRE ON EMPLOYEE AWARENESS IN MUNICIPAL GOVERNMENT ON DISASTER REDUCTION MEASURES

Takumi KAKUZAKI and Takashi GOSO

A questionnaire was conducted with municipal government officials, who play a significant role in disaster response, regarding their understanding of the various disaster response measures and their knowledge of their roles. In the questionnaire, the disaster phases were broken down into 1 (pre-disaster phase), 2 (rescue phase) and 3 (reconstruction phase), and responses from each employee were obtained. As a result, while a variety of plans were well known to some extent, the level of understanding of departments varied. In addition, departmental employees who are often involved in disaster reduction were concerned about the consistency and effectiveness of their activities in various plans. These points are suggested for consideration in future revisions of the plan.